

Verificatie onderzoek marktwerkingsbeleid

Verdere behandeling onderzoek marktwerkingsbeleid

Samenvatting

In opdracht van de vaste Kamercommissie voor Economische Zaken heeft het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven van de Tweede Kamer een verificatie uitgevoerd van het onderzoek marktwerkingsbeleid. Dit onderzoek is in februari 2008 door de minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer aangeboden.

De belangrijkste conclusies van deze verificatie kunnen als volgt worden samengevat:

- Een duidelijke doel- en probleemstelling ontbreken in het onderzoeksrapport;
- De specifieke keuze voor de onderzochte elf sectoren is niet onderbouwd. De selectie is overigens wel in een eerder stadium aan de Kamer meegedeeld;
- Het onderzoek is niet door een onafhankelijke (niet direct bij het onderzochte beleid betrokken) partij uitgevoerd, maar door de betrokken ministeries zelf. Hierdoor is de betrouwbaarheid van het onderzoek onvoldoende gewaarborgd;
- De effecten van marktwerkingsbeleid in de elf gekozen sectoren zijn met de gekozen onderzoeks aanpak niet vast te stellen;
- Er is daarnaast voor de meeste geselecteerde sectoren een groot gebrek aan informatie of kwalitatief goede informatie die inzicht kan geven in de resultaten van het marktwerkingsbeleid;
- Het rapport en de onderliggende sectoranalyses geven op zich wel een gestructureerde en consistente beschrijving van de ontwikkelingen in de geselecteerde sectoren;
- Ten onrechte worden in sommige sectoranalyses soms causale verbanden verondersteld/geïmpliceerd tussen ontwikkelingen in een sector en het marktwerkingsbeleid, als ware sprake van een causale relatie;
- Er worden geen heldere conclusies getrokken over de centrale aandachtspunten uit de onderzoeksvraag (de publieke belangen kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid en de sectorale werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden);
- De aansluiting tussen de lessen die uit het onderzoek worden getrokken en de onderzoeksbevindingen is onduidelijk;

0. Inleiding

De vaste commissie voor Economische Zaken heeft tijdens haar procedurevergadering op 25 maart 2008 het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) gevraagd een verificatie uit te voeren van het Onderzoek Marktwerkingsbeleid, dat de minister van EZ op 18 februari 2008 heeft aangeboden aan de Tweede Kamer (TK, 24 036, nr. 343).

Het onderzoek marktwerkingsbeleid bestaat uit meerdere delen; een overkoepelend hoofdrapport en elf sectoranalyses. Daarnaast heeft het kabinet in haar aanbiedingsbrief een reactie gegeven op de resultaten van het onderzoek. De structuur van deze notitie volgt de opzet van het onderzoek marktwerkingsbeleid.

De opbouw van deze notitie is als volgt:

- paragraaf 1 gaat in op de kwaliteit van het overkoepelende hoofdrapport;
- paragraaf 2 gaat in op de kwaliteit van de onderliggende sectoranalyses, waarbij ook wordt gekeken naar de aansluiting tussen de sectoranalyses en het overkoepelende hoofdrapport;
- paragraaf 3 gaat in op de kabinetsreactie op het onderzoek marktwerkingsbeleid.

Tijdens de procedurevergadering van de commissie EZ van 25 maart 2008 heeft de commissie besloten om na het verschijnen van deze verificatie een aantal nadere acties te ondernemen:

- rondetafelgesprek;
- feitelijke vragenronde;
- afrondend debat;

Ter ondersteuning van deze proceduregang worden in de verschillende paragrafen van deze verificatie, op basis van de uitgevoerde analyse, enkele vragen voorgesteld.

1. Beoordeling hoofdrapport onderzoek marktwerking

1.1 Beoordeling opzet en uitvoering onderzoek

Duidelijke doel – en probleemstelling ontbreken

In het onderzoek marktwerkingsbeleid zelf ontbreken een duidelijke *doel-* en *probleemstelling*.

In de aanbiedingsbrief van de minister wordt wel kort aangegeven wat het *doel* van het onderzoek is; volgens de minister is het publieke debat over marktwerkingsbeleid nog onvoldoende gestoeld op feiten. Met het voorliggende onderzoek marktwerkingsbeleid, een feitelijke analyse van de ontwikkelingen in verschillende sectoren sinds de introductie van marktwerking, beoogt de minister van EZ in deze lacune te voorzien.

Deze doelstelling is in het onderzoek niet vertaald naar een aansluitende *probleemstelling*, maar wel uitgewerkt in twee *onderzoeksvragen*:

- Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan op de publieke belangen kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid en op de sectorale werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden sinds het gevoerde marktwerkingsbeleid?
- Welke algemene bevindingen en conclusies kunnen getrokken worden over het gevoerde marktwerkingsbeleid in verschillende sectoren? En wat zijn daarvan de lessen voor de toekomst?

Keuze voor sectoren niet duidelijk

Op pagina 12 van het hoofdrapport wordt in een tabel een overzicht gegeven van de verschillende sectoren waar (verdere) marktwerking is geïntroduceerd. Uiteindelijk is in de uitvoering van de evaluatie gekeken naar 11 van deze sectoren. Niet gekeken is naar de sectoren Advocatuur, Makelaars, Duurzame Energie, Gerechtsdeurwaarders, Benzinemarkt en Thuiszorg. In de evaluatie wordt niet ingegaan op de reden van de keuze voor de onderzochte 11 sectoren. De selectie van de 11 sectoren is overigens wel in een eerder stadium aan de Kamer meegedeeld (zie TK 24036 nr. 337 en TK 31 055 nr. 5).

Vragen:

Waarop is de keuze van de 11 onderzochte sectoren gebaseerd? Wat zijn de afzonderlijke redenen voor het niet onderzoeken van de andere in tabel 2 genoemde sectoren? Wanneer worden de gevolgen van marktwerking in deze sectoren geëvalueerd?

Effecten marktwerkingsbeleid niet vast te stellen met gevolgde aanpak

Wat betreft de onderzoeks aanpak wordt in het onderzoek direct een groot methodologisch voorbehoud gemaakt: het is niet mogelijk een causale relatie te leggen tussen de ontwikkelingen die in het onderzoek worden beschreven en het marktwerkingsbeleid. Met andere woorden, het effect van het marktwerkingsbeleid en de externe omstandigheden op de uitkomsten in de verschillende sectoren kunnen niet van elkaar worden onderscheiden. Dit komt door een gebrek aan voldoende objectieve meerjaren data, nulmetingen van de situatie ten tijde van de beleidswijziging en het ontbreken van inschattingen van de huidige situatie wanneer geen beleid zou zijn gevoerd.

Dit betekent dat in het onderzoek niet kan worden gesproken van effecten van het marktwerkingsbeleid, maar dat ontwikkelingen worden geschetst in de onderzochte sectoren na invoering van marktwerking.

Volgens de opstellers van het onderzoek beschrijven de sectoranalyses de marktomstandigheden in de semipublieke sector en beogen ze een verband te leggen tussen de resultaten op de publieke belangen kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid en het gevoerde marktwerkingsbeleid. Het conceptueel model dat de analyses hierbij hanteren, is dat van het structuur-gedrag-resultaat paradigma uit de theorie van industriële economie. Het paradigma legt verbanden tussen marktstructuur, gedrag van marktspelers, en einduitkomsten. Onduidelijk is wat precies de achtergrond is van deze aanpak en wat het precies oplevert; feit blijft dat causale verbanden tussen het beleid en de effecten niet kan worden aangetoond.

Vragen:

Waarom is gekozen voor een onderzoeks aanpak waarbij de effecten van het marktwerkingsbeleid de facto niet kunnen worden vastgesteld?

Is onderzocht of er alternatieve onderzoeksmogelijkheden zijn om toch iets te zeggen over de effecten van (verdere) marktwerking in de verschillende sectoren? Zo ja, wat heeft dit opgeleverd en wat is daar mee gedaan? Zo nee, waarom niet?

Is overwogen om met een meer kwalitatieve aanpak (bijvoorbeeld via interviews met betrokkenen of het betrekken van internationale studies/vergelijkingen) toch meer te kunnen zeggen over de effecten van het marktwerkingsbeleid? Zo ja, waarom is dit niet gebeurd? Zo nee, waarom niet?

Kan per onderzochte sector aangegeven worden welke problemen er precies zijn als het gaat om een gebrek aan (1) voldoende en/of objectieve meerjaren data, (2) nulmetingen van de situatie ten tijde van de beleidswijziging en (3) het ontbreken van inschattingen van de huidige situatie wanneer geen beleid zou zijn gevoerd? Op welke wijze zou op een alternatieve wijze deze informatie toch kunnen worden verzameld per sector?

Wat is precies de achtergrond van het aangekondigde gebruik van het structuurgedrag-resultaat paradigma in het onderzoek? Waar heeft het gebruik van dit paradigma precies toe geleid in het onderzoek? Heeft dit paradigma meer opgeleverd dan een beschrijving van de marktomstandigheden?

Geen onafhankelijke uitvoering onderzoek

Het onderzoek marktwerkingsbeleid bestaat, door de hierboven geschetste specifieke opzet, uit niet meer of minder dan een beschrijving van de ontwikkelingen in een aantal sectoren waarin (verdere) marktwerking is geïntroduceerd. Dit gebeurt niet op basis van eigen onderzoek, maar op basis van ander onderliggend onderzoek. Het onderzoek marktwerkingsbeleid is daarmee een zogenaamde secundaire analyse of literatuurstudie.

Door deze opzet is het erg lastig om in een kort tijdsbestek een oordeel te geven over de betrouwbaarheid, geldigheid en representativiteit van de gepresenteerde bevindingen. Hiervoor is het immers in principe nodig de onderliggende literatuur die is gebruikt te verifiëren (ruim 185 titels) en te bezien of deze op een juiste manier is gebruikt in het voorliggende onderzoek. Omdat dit in het beschikbare tijdsbestek niet mogelijk is, is de vraag: In hoeverre kunnen we er van uit gaan dat de opstellers van het onderzoek op een juiste wijze hun bronnenmateriaal hebben verzameld en gebruikt. Eén van de kernvragen daarbij is, hoe het staat met de onafhankelijkheid van de onderzoekers.

Een van de waarborgen voor de betrouwbaarheid van een beleidsonderzoek is dat het onderzoek wordt uitgevoerd door partijen die niet bevooroordeeld staan ten opzichte van (lees: betrokken zijn bij) het te onderzoeken beleidsterrein en/of waarborgen voor onafhankelijkheid worden getroffen. Het gaat er hierbij om, om te voorkomen dat 'de slager zijn eigen vlees keurt'.

Het onderzoek marktwerkingsbeleid is uitgevoerd door het Ministerie van EZ zelf (i.s.m. enkele andere ministeries voor wat betreft de sectoranalyses). Dit betekent dat de slaggers (ministeries) in dit geval hun eigen vlees (marktwerkingsbeleid) wel hebben gekeurd. Dit is vanuit de borging van de onafhankelijkheid en betrouwbaarheid dus een onwenselijke situatie.

In de kabinetsreactie op het onderzoek geeft de minister van EZ aan dat het onderzoek is begeleid door een externe commissie¹, die een toetsende en adviserende rol bij de opzet, reikwijdte en methodiek van het onderzoek heeft gehad. Expliciet wordt door de minister van EZ vermeld, dat de externe commissie geen verantwoordelijkheid voor de inhoud van het eindrapport draagt.

Het is onduidelijk welke invloed de externe commissie precies heeft gehad op de opzet van het onderzoek en de inhoud van het eindrapport. In het onderzoeksrapport wordt niet op het bestaan of de inhoud van de adviezen van de externe commissie ingegaan. Onduidelijk is daarmee dus ook of de externe commissie nog een rol heeft

¹ Bestaande uit prof. Dr. Eric van Damme, prof. Mr. Hendrik Jan de RU, mr. Willem Stevens en dr. Maarten Veraart.

gespeeld bij de borging van de onafhankelijkheid en/of betrouwbaarheid van het onderzoek.

Vragen:

Kan aangeven worden wie het onderzoek (hoofdrapport en sectoranalyses) heeft uitgevoerd, en waarom is gekozen voor deze opzet? Wat betekent de gekozen opzet voor de onafhankelijkheid van onderzoek; hoe is voorkomen dat 'de slager zijn eigen vlees keurt'? Welke waarborgen voor de betrouwbaarheid en juistheid zijn getroffen voor de uitvoering en resultaten van het onderzoek?

Wat is de rol geweest van de externe commissie die wordt genoemd in de brief van de minister? Wat is precies gedaan met de adviezen van de externe commissie? Kunnen deze adviezen naar de Kamer worden gestuurd, waarbij wordt aangegeven wat daar wel en niet mee is gedaan in het onderzoek en waarom? Speelt de externe commissie een rol in het waarborgen van de betrouwbaarheid en juistheid van het onderzoek? Zo ja, op welke wijze is die rol precies vormgegeven? Heeft de externe commissie een eindoordeel gegeven over (de uitvoering van) het onderzoek? Zo ja, kan de Kamer dit oordeel ontvangen? Zo nee, waarom niet?

1.2 Beoordeling beantwoording onderzoeksvragen in hoofdrapport

Ontwikkelingen gestructureerd en consistent beschreven

In het overkoepelende hoofdrapport wordt de eerste onderzoeksvraag (Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan op de publieke belangen kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid en op de sectorale werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden sinds het gevoerde marktwerkingsbeleid?) op een gestructureerde manier beantwoord in hoofdstuk 2.

In de tabellen 1 t/m 4 in het onderzoeksrapport worden de resultaten van de sectoranalyses samengevat. Daarnaast bevat hoofdstuk 2 van het rapport ook nog afzonderlijke samenvattingen van de sectoranalyses. De aansluiting tussen de vier tabellen en de samenvattingen van de sectoranalyses is op twee kleine punten na correct.² Een oordeel over de wijze waarop de sectoranalyses zelf zijn doorvertaald naar het overkoepelende hoofdrapport wordt in hoofdstuk 2 gegeven.

Gebrek aan (kwalitatief goede) informatie

Wat opvalt aan de resultaten van het onderzoek is dat er enerzijds op cruciale punten soms geen informatie beschikbaar is/is vergaard. Zo is er bij de netwerksectoren (luchtvaart, telecom, post, energie en spoorgoederenvervoer) geen informatie over het oordeel van de gebruikers over de kwaliteit beschikbaar. Voor de sectoren Cure/ZVW en Re-integratie zijn er geen gegevens over de ontwikkeling van de werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden.

Anderzijds wordt in de evaluatie zelf aangegeven dat de kwaliteit van de achterliggende informatie, die ten grondslag ligt aan de resultaten zoals die in de tabellen wordt vermeld, sterk verschilt:

“Soms liggen gedegen onderzoeken over meerdere jaren ten grondslag aan de beoordeling van de aard van de ontwikkeling. In andere gevallen zijn er slechts één of een paar metingen van voor en na de introductie van

² In tabel 1 wordt aangegeven dat in de sector Luchtvaart sprake is van privatisering, terwijl in de samenvatting van de sectoranalyse (p.37) dat niet wordt vermeldt. In tabel 1 wordt ook aangegeven dat in de sector Taxi sprake is van aanbesteding, terwijl in de samenvatting van de sectoranalyse (p.61) dat niet wordt vermeld.

marktwerking; dat geldt met name voor het recentere marktwerkingsbeleid. Voor een aantal sectoren zijn helemaal geen gegevens beschikbaar over meerdere jaren.”

Onduidelijk is welke consequenties op basis van deze constatering getrokken moet worden over de informatiewaarde van het onderzoek.

Vragen:

Welk oordeel dient geveld te worden over de informatiewaarde van de resultaten van het onderzoek, wanneer soms cruciale informatie voor sommige sectoren (bijvoorbeeld over het oordeel van gebruikers) ontbreekt? Waarom is niet geprobeerd op een alternatieve wijze deze informatie alsnog te verzamelen?

Welk oordeel dient geveld te worden over de informatiewaarde van de resultaten van het onderzoek, wanneer de kwaliteit van de achterliggende data zo verschilt (p.26)? Waarom is niet geprobeerd op een alternatieve wijze alsnog voldoende kwalitatief goede informatie te verzamelen?

De informatie over (veranderingen in) arbeidsvoorwaarden die in de evaluatie marktwerkingsbeleid is opgenomen is afkomstig uit een onderzoek van Regioplan.³

Vragen:

Kan het onderzoek van Regioplan naar de effecten van marktwerking op arbeidsvoorwaarden in twaalf sectoren naar de Kamer worden gestuurd?

1.3 Aansluiting verzamelde gegevens en conclusies en lessen

Conclusie over centrale aandachtspunten ontbreekt

De tweede onderzoeksvraag (Welke algemene bevindingen en conclusies kunnen getrokken worden over het gevoerde marktwerkingsbeleid in verschillende sectoren? En wat zijn daarvan de lessen voor de toekomst?) zou worden beantwoord in hoofdstuk 3 van de evaluatie.

De conclusies van het onderzoek luiden samengevat:

1. Het marktwerkingsbeleid in de onderzochte sectoren is gepaard gegaan met wet- en regelgeving, die randvoorwaarden specificeren voor kwaliteit en toegankelijkheid;
2. Marktwerking vergt een transitieproces; het vormgeven van marktwerking kost tijd;
3. De overheid moet zijn nieuwe rol leren. Net als de marktpartijen moet de overheid tijdens de transitieperiode zijn nieuwe rol leren spelen, hetzij die van marktmeester, hetzij die van aanbestedende partij.

Het is opmerkelijk dat de conclusies maar gedeeltelijk gaan over de elementen die in de eerste onderzoeksvraag centraal staan: de publieke belangen *kwaliteit*, *toegankelijkheid* en *doelmatigheid* en de *sectorale werkgelegenheid* en *arbeidsvoorwaarden*.

Over kwaliteit en toegankelijkheid wordt de feitelijke conclusie getrokken dat hiervoor vaak in specifieke wet- en regelgeving randvoorwaarden zijn gespecificeerd.

³ Regioplan (2008) Effecten van marktwerking op arbeidsvoorwaarden in twaalf sectoren.

Over de andere elementen worden geen algemene conclusies getrokken. Dit is in algemene zin uiteraard ook lastig, maar de conclusie dat er een gevarieerd beeld uit het onderzoek naar voren komt is wel te rechtvaardigen, alsmede dat er te weinig informatie beschikbaar is om duidelijke uitspraken te kunnen doen voor veel sectoren door een gebrek aan informatie.

Vragen:

Kan alsnog een eindconclusie worden gegeven over de centrale aandachtspunten in de evaluatie, te weten de publieke belangen kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid en de sectorale werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden, aangezien dat in de evaluatie niet is gebeurd?

De algemene conclusies die in paragraaf 3.2 van het onderzoek marktwerkingsbeleid worden getrokken sluiten op zich wel aan op de informatie die in het onderzoek worden gepresenteerd. De conclusies gaan echter met name in op de analyses over structuur-gedrag-resultaat en sluiten niet aan bij de oorspronkelijke onderzoeksvraag.

Aansluiting lessen en onderzoeksbevindingen onduidelijk

In slothoofdstuk 3 van het onderzoek marktwerkingsbeleid worden een aantal lessen gepresenteerd die volgens de opstellers kunnen worden getrokken uit het onderzoek. Opvallend is hierbij dat bij de presentatie van deze lessen het perspectief wisselt; van de neutrale persoonsvorm, wordt nu in de ik-vorm een aantal lessen gepresenteerd. Onduidelijk is wie hier in het onderzoek nu aan het woord is; de (individuele?) opsteller van het onderzoek, of misschien de minister van EZ?

Vragen:

Waarom worden in paragraaf 3.3 de lessen van het onderzoek marktwerkingsbeleid in de ik-vorm gepresenteerd? Wie is hier aan het woord?Maakt deze paragraaf deel uit van het eigenlijke onderzoek, of betreft het hier standpunten van een bewindspersoon?

De lessen die in paragraaf 3.3 worden gepresenteerd zijn op zichzelf logisch, maar niet altijd is duidelijk of en op welke resultaten van het onderzoek de lessen zijn gebaseerd.

LES 1: Marktwerking is een middel, en niet een doel. Het is met name een bruikbaar instrument om de doelmatigheid en dynamiek (innovatie) te vergroten in die sectoren waar consumenten hun vraag effectief kunnen uitvoeren (of de overheid dit namens hen kan doen) en bedrijven onder invloed van concurrentiedruk effectief op die vraag kunnen inspelen.

Het trekken van de les *Marktwerking is een middel, en niet een doel* zou logisch kunnen volgen uit de conclusie/bevinding dat in het verleden marktwerking soms in ingezet als doel en niet direct als middel. Deze conclusie wordt in het onderzoek marktwerkingsbeleid echter niet getrokken.

Vragen:

Op welke conclusie/bevindingen is de les 'Marktwerking is een middel, en niet een doel' precies gebaseerd? Is in het verleden marktwerking soms meer als doel dan als middel ingezet volgens het onderzoek? In welke gevallen was dat het geval?

LES 2: Marktwerkingsbeleid is maatwerk.

Voor deze les zijn in het onderzoek marktwerkingsbeleid voldoende aanknopingspunten voor handen.

LES 3: Maak bij de start van het marktwerkingsbeleid in een sector duidelijk wat de beleidsdoelstelling is en welke effecten mogen worden verwacht.

Vragen:

Op welke conclusie/bevindingen is de les 'Maak bij de start van het marktwerkingsbeleid in een sector duidelijk wat de beleidsdoelstelling is en welke effecten mogen worden verwacht' precies gebaseerd? Is in het verleden bij de introductie van marktwerking hier te weinig aandacht aan besteedt? In welke gevallen was dat?

LES 4: Goed toezicht is noodzakelijk.

Vragen:

In aansluiting op les 4; in welke sectoren was er in het verleden sprake van onvoldoende goed toezicht? In welke sectoren is nu nog sprake van onvoldoende goed toezicht?

LES 5: Besteed meer aandacht aan de vraagzijde van de markt.

Voor deze les zijn in het onderzoek marktwerkingsbeleid voldoende aanknopingspunten voor handen.

LES 6: Wees bewust van gevestigde belangen; maak inzichtelijk hoe deelbelangen zijn verdeeld en tegen elkaar kunnen worden afgewogen.

Vragen:

In aansluiting op les 6; in welke sectoren was er bij de (verdere) introductie van marktwerking onvoldoende bewustzijn voor gevestigde belangen? Tot welke ongewenste ontwikkelingen heeft dat geleid?

2. Beoordeling sectoranalyses

Het hoofdrapport van het onderzoek marktwerkingsbeleid is gebaseerd op een elftal sectoranalyses. In het kader van de uitgevoerde verificatie zijn deze sectoranalyses bekeken. De resultaten van deze quick scan is opgenomen in de bijlage bij deze notitie. Per sectoranalyse wordt daar een korte indruk gegeven van de inhoud en worden soms enkele opmerkingen gemaakt en/of vragen gesteld. In deze paragraaf worden een globaal beeld geschetst van de bevindingen uit de quick scan van de sectoranalyses.

Over het algemeen is de informatie uit de sectoranalyses op een adequate manier vertaald naar het hoofdrapport van het onderzoek marktwerkingsbeleid. Er is daarmee een goede aansluiting tot stand gebracht.

In de sectoranalyses wordt over het algemeen een duidelijk beeld geschetst van de achtergrond van de introductie van (meer) marktwerking in een sector vaak door middel van een historisch overzicht.

De sectoranalyses bevestigen het beeld uit het hoofdrapport dat er vaak geen of te weinig (kwantitatief) goede informatie beschikbaar is om betrouwbare uitspraken te doen. Vaak wordt dan toch veel informatie gepresenteerd, maar deze informatie kan geen antwoord geven op de centrale vraag; de effecten van het marktwerkingsbeleid.

De quick scan van de sectoranalyses geeft wel aanleiding tot een paar algemene kritische opmerkingen als het gaat om de methodisch technische kwaliteit:

- In de sectoranalyses worden geregeld toch causale verbanden verondersteld/geïmpliceerd tussen effecten in een sector en het marktwerkingsbeleid, terwijl, zoals ook in het hoofdrapport duidelijk is aangegeven, dit meestal niet mogelijk is door een gebrek aan (de juiste) informatie;
- Soms worden indicatoren/informatie gebruikt die niet direct aansluiten/antwoord geven op factoren uit de centrale onderzoeksvraag (stand van zaken publieke belangen kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid);
- De sectoranalyses geven aanleiding om nog eens kritisch te kijken naar de operationalisering van het publieke belang kwaliteit. In de gevolgde aanpak wordt voor alle sectoren eenzelfde aanpak/operationalisering gevolgd. Kwaliteit wordt geoperationaliseerd als basiskwaliteit, gebruikersoordeel en innovatie/differentiatie /keuzevrijheid. In sommige sectoren zou een andere operationalisering voor de hand liggen (bijvoorbeeld bij luchtvaart; veiligheid). In die zin doet de uniforme aanpak waar voor is gekozen soms geen recht aan de sectorspecifieke omstandigheden;

Voor nadere sectorspecifieke opmerkingen, zie de bijlage bij deze notitie.

3. Beoordeling kabinetsreactie

De minister van EZ geeft in haar aanbiedingsbrief/reactie een uitgebreide samenvatting van de opzet, resultaten en conclusies van het onderzoek marktwerkingsbeleid.

Bij de opzet worden dezelfde methodologische problemen geschetst die in het onderzoeksrapport ook worden genoemd.

Op pagina 3 van de reactie van de minister worden de, volgens haar, belangrijkste uitkomsten van het onderzoek weergegeven:

1. De doelmatigheid is in zeven van de elf sectoren gestegen, te weten luchtvaart, telecom, energie, spoorgoederenvervoer, decentraal openbaar vervoer, curatieve zorg en het notariaat. Voor de overige vier sectoren (post, re-integratie, kinderopvang en taxi) kunnen vanwege een gebrek aan gegevens geen conclusies worden getrokken.
2. In alle onderzochte sectoren is door middel van wet- en regelgeving een minimaal aanvaardbaar kwaliteitsniveau gegarandeerd. In bijna alle sectoren is de keuzebreedte voor consumenten toegenomen (uitzondering is het notariaat, waar de keuzebreedte gelijk is gebleven).
3. De toegankelijkheid is in bijna alle sectoren ten minste gelijk gebleven. In sectoren waar dit niet het geval is, spelen vaak andere factoren dan marktwerking een rol. Het gaat dan om (1) de energiesector, waar de stijging van olieprijs en belastingen heeft geleid tot een prijsstijging, (2) het decentraal openbaar vervoer, waar de prijs niet op de markt wordt bepaald maar door de overheid, en (3) de kinderopvang, waar het beleid om kinderopvang meer te subsidiëren heeft geleid tot een sterke toename van de vraag.

Op het punt van de kwaliteit (uitkomst 2) is het opvallend dat de minister hierbij niet aangeeft dat op één van de drie elementen van de definitie van Kwaliteit die gebruikt

is in het onderzoek, te weten het Gebruikersoordeel, voor een groot deel geen informatie beschikbaar is (netwerksectoren en re-integratie).

Vragen:

Waarom gaat de minister in haar reactie bij de belangrijkste uitkomsten van het rapport niet in op het feit dat het Gebruikersoordeel over de kwaliteit vaak ontbreekt en niet meegenomen is in de beoordeling van het aspect kwaliteit?

De lessen die de minister trekt in haar reactie dezelfde lessen als in het onderzoek ook zijn opgetekend. De vragen die bij deze lessen gesteld kunnen worden zijn in de voorliggende verificatie al aangegeven in paragraaf 1.3.

De belangrijkste actie die minister, mede naar aanleiding van het onderzoek, zal ondernemen is het opstellen van een markteffectentoets. Zij verwacht deze markteffectentoets in het voorjaar van 2008 gereed te hebben.

Vragen:

Is de markteffectentoets al operationeel? Hoe en/of wanneer zal de Kamer van de markteffectentoets op de hoogte worden gesteld?

Op welke wijze zal deze toets worden toegepast bij toekomstig marktwerkingsbeleid?

Wordt deze markteffectentoets ook toegepast op zeer recent marktwerkingsbeleid?

Zo ja, op welke sectoren en waarom? Zo nee, waarom niet?

1. Sectoranalyse luchtvaart*Onduidelijke relatie met het door Nederland gevoerde marktwerkingsbeleid*

Uit de inleiding blijkt dat de ontwikkelingen en veranderingen in de markt vooral het gevolg zijn van Europese beleidsmaatregelen. Dat is een terechte constatering, maar in de analyse wordt de relatie met het gevoerde marktwerkingsbeleid van de Nederlandse regering niet duidelijk gemaakt. Zo wordt geen aandacht besteed aan de positie van Nederland in de Europese besluitvorming of de omzetting van Europese regelgeving naar Nederlandse wetten en regels. Wat is voor de Kamer de waarde van een beoordeling van het Europese beleid, als niet duidelijk is welke bijdrage de Nederlandse regering daaraan heeft geleverd?

Vraag: Waarom is in de sectoranalyse luchtvaart geen aandacht besteed aan de Nederlandse inzet bij de omzetting van de Europese regelgeving?

Geen heldere afbakening en definitie van publieke belangen

De onderzoekers geven in deze sectoranalyse geen heldere definitie van de publieke belangen met betrekking tot luchtvaart. Een aantal aspecten van het Europese luchtverkeer – zoals milieugevolgen, geluidsoverlast en veiligheid – wordt door de onderzoekers buiten beschouwing gelaten (p.76). De onderzoekers zijn weliswaar van mening dat dit publieke belangen zijn, maar ze menen ook dat deze belangen worden geborgd door andere wet- en regelgeving. Daarmee is de eenzijdige focus op de publieke belangen kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid mager onderbouwd.

Er wordt niet duidelijk gemaakt waar de keuze van indicatoren voor kwaliteit op is gebaseerd en waarom andere indicatoren (bijvoorbeeld veiligheid) buiten beschouwing zijn gelaten. Met name het buiten beschouwing laten van de veiligheid is merkwaardig, vooral gezien het feit dat dit door de marktontwikkeling (opkomst van low cost carriers) juist een extra belangrijk aspect is geworden. In het geval van veiligheid is het niet voor de hand liggend dat dit buiten beschouwing is gelaten wegens gebrek aan data, er moet dus een andere reden zijn.

Misschien komt de keuze voor deze belangen voort uit de onderzoeksopzet van het overkoepelende onderzoek, maar daarmee is deze keuze nog niet één-op-één toepasbaar op elke sector.

Bovendien mist een duidelijke operationalisering van deze belangen, waardoor de definitie van 'kwaliteit' (keuzebreedte, ontwikkeling van de dienstverlening en punctualiteit) nogal uit de lucht komt vallen. Er wordt niet beargumenteerd waarom andere indicatoren (zoals veiligheid) niet onder de noemer kwaliteit kunnen worden geschaard.

Vraag: Kan een nadere onderbouwing worden gegeven voor de keuze van de publieke belangen en de bijbehorende indicatoren?

Causale relatie wordt niet beschreven

Op pagina 9 van het overkoepelende rapport wordt een belangrijk methodologisch voorbehoud gemaakt. De onderzoekers geven aan dat het niet mogelijk is om een

causale relatie te leggen tussen het gevoerde marktwerkingsbeleid en de beschreven ontwikkelingen. In deze sectoranalyse wordt dit methodologisch voorbehoud onvoldoende in acht genomen. In hoofdstuk 3 (marktdynamiek) en hoofdstuk 5 (samenvatting en conclusies) wordt niet stilgestaan bij de causaliteitsvraag. Er wordt zelfs gesteld dat de marktontwikkelingen een gevolg zijn van de reactie van luchtvaartmaatschappijen op de beleidsmaatregelen (p.80 en p.90 'gedragsreacties'). De causale relatie wordt echter niet omschreven.

Om een concreet voorbeeld te geven: de onderzoekers gaan er van uit dat de ontwikkeling van een hub and spokesysteem een reactie is op het gevoerde beleid. Maar uit het onderzoek blijkt niet waaruit dat kan worden opgemaakt. Er is bijvoorbeeld niet getoetst of de ontwikkeling van een hub and spokesysteem ook zonder de beleidsmaatregelen had kunnen plaatsvinden.

Causaliteit met betrekking tot de punctualiteit

Uit paragraaf 4.1 (p.82-83) blijkt dat de onderzoekers op basis van de gebruikte data van mening zijn dat de punctualiteit licht is verbeterd. Uit de cijfers blijkt dat er in een periode van 10 jaar tijd verschillende stijgingen en dalingen zijn geweest, dus in hoeverre er sprake is van een permanente verbetering is op basis van de cijfers moeilijk te zeggen. Ook in deze paragraaf wordt niet stilgestaan bij de causaliteit. Dat is opmerkelijk, omdat de ontwikkelingen met betrekking tot de punctualiteit niet gelijk lopen met de beleidsontwikkeling. In de jaren 1997-1999 was een daling van de punctualiteit waarneembaar, terwijl juist in 1997 alle maatregelen van het derde pakket in werking waren getreden. Deze discrepantie wordt door de onderzoekers niet herkend of geduid.

2. Sectoranalyse Telecom

Kwaliteit

Volgens de sectoranalyse komt de kwaliteitsverbetering vooral tot uiting in grotere keuzemogelijkheden voor consumenten (producten en abonnementsvormen). Overstappen naar andere aanbieders is gemakkelijker geworden (blz. 101).

Vraag: Het is onduidelijk in hoeverre een toegenomen keuzevrijheid tussen aanbieders de kwaliteit verbeteren kan. Is het niet zo dat de opgetreden kwaliteitsverbetering geheel te danken is aan technologische ontwikkeling en niet aan marktwerking?

De transparantie schiet volgens de sectoranalyse te kort: de prijzen op vergelijkingssites komen maar in 47% van de gevallen overeen met de werkelijk gevraagde prijzen (blz. 102).

26 tot 12% van de klanten stapte in 2005 naar een andere aanbieder over of overwoog dat te zullen gaan doen. 90% van de overstappers deed dat vanwege de prijs, ook is de voor de hand liggende vraag onderzocht waarom de andere klanten niet overstapten: 71% omdat zij tevreden waren en 13% omdat zij problemen verwachtten bij overstappen. Ruim 20% van de bij de Stichting Ombudsman binnenkomende klachten had betrekking op de telecomsector (ruim 2500). Verder kwamen bij de Consuwijzer nog bijna 5000 klachten binnen over telecom (van de totaal 15.000 klachten) en bij de Stichting Geschillencommissie nog 1500.

Toegankelijkheid

In de sectoranalyse wordt aangegeven dat KPN aan de plicht voor universele dienstverlening voldoet. Dit deel van de toegankelijkheid zou daarmee gelijk zijn gebleven.

De snelheid waarmee nieuwe klanten kunnen worden aangesloten is volgens de sectoranalyse wel sterk verbeterd. De prijzen voor bellen zijn gedaald, vooral voor mobiel bellen. Het is onduidelijk in hoeverre dit te danken is aan marktwerking of aan factoren als de toegenomen profijtelijkheid van telefonie voor aanbieders en aan technologische mogelijkheden.

Doelmatigheid

Hoewel de prijzen zijn gedaald is volgens de sectoranalyse de toegevoegde waarde in de sector stabiel gebleven. Dit is opmerkelijk gezien het verloop van de veilig voor de umts-frequenties, die de ondernemingen op hoge kosten hebben opgeleverd, die zonder marktwerking niet gemaakt zouden zijn.

Werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden

Aanvankelijk steeg de werkgelegenheid volgens de sectoranalyse doordat er functies als verkoop en marketing bijkwamen; de toename van verkoopmedewerkers zou er zonder marktwerking niet in die mate zijn gekomen. Later daalde de werkgelegenheid weer onder druk van de concurrentie en vanwege de grote schuldenlast door de veiling van umts-frequenties.

Hierbij moet volgens de sectoranalyse onderscheid worden gemaakt tussen de effecten van marktwerking en de effecten van externe effecten, als technologische omstandigheden

De invloed van technologische veranderingen op deze markt is bijzonder groot (blz. 98). Opvallend is dat op die invloed op de telecomsector in de sectoranalyse in het geheel niet wordt teruggekomen.

Volgens het onderzoek zijn tussen 2000 en 2005 zijn naast ontslagen ook de gemiddelde uurlonen bij KPN met 11% achtergebleven bij de gehele economie. Volgens de vakbonden is de werkdruk toegenomen. Het beloningsbeleid is individueler geworden.

3. Sectoranalyse Postmarkt

Het doel van het marktwerkingsbeleid op de postmarkt was volgens de sectoranalyse dit beleidsterrein op het beoogde niveau brengen van het kwaliteitsniveau in de EU, een beter prijs-kwaliteitsniveau en meer keuzevrijheid voor de gebruikers.

Het middel was de afbouw van nationale postmonopolies en verzelfstandiging. Het effect van liberalisering is klein: op het vrijgegeven deel van de postmarkt hebben toetreders samen ongeveer 5% van de markt verworven. De toetreders hebben meer resultaat op de markt voor geadresseerd drukwerk, die al vrij was.

Het effect van marktwerking kan gemeten worden door te onderzoeken in hoeverre de invoering van marktwerking tot een andere ontwikkeling heeft geleid in de sector die geliberaliseerd is, vergeleken met sectoren die al marktwerking kenden en de sectoren die nog geen marktwerking kennen.

Geliberaliseerd is geadresseerde post van de universele dienst van 100 tot 500 gram in 2000 en van 50 tot 100 gram in 2006. De universele dienst of opgedragen dienst betreft alle geadresseerde zendingen tot 10 kg met afmetingen tot 100 x 50 x 50 cm.

Het probleem is dat in de sectoranalyse geen onderscheid gemaakt is tussen het deel van de postmarkt waar marktwerking is geïntroduceerd en de rest van de postmarkt. Daardoor is het niet mogelijk vast te stellen in hoeverre het gevonden verloop veroorzaakt werd door introductie van marktwerking.

Er is bij geen van de onderzochte ontwikkelingen een duidelijke omslag gevonden in een ontwikkeling op het moment van de invoering van marktwerking in de postsector.

Deze beide punten betekenen niet dat de invloed van marktwerking niet bestaat, maar dat die invloed niet is aangetoond in dit onderzoek.

Kwaliteit

Kwaliteit is in dit onderzoek gedefinieerd als het percentage post dat de volgende dag bezorgd is. In het onderzoek is alleen voor alle post uit de opgedragen dienstverlening de kwaliteit onderzocht. Dit zijn alle geadresseerde zendingen (brieven, pakketten en drukwerken) van maximaal 10 kg met maximale afmetingen van 100 x 50 x 50 cm. Het geliberaliseerde deel: de brieven van 500 tot 100 en later 50 gram is hiervan een onderdeel.

Vraag: Zijn andere criteria voor kwaliteit niet relevant, bijvoorbeeld onbeschadigd afleveren?

Het blijkt dat voor alle post van de opgedragen dienstverlening het percentage dat de volgende dag wordt bezorgd, stijgt. Wanneer dit voor het niet geliberaliseerde deel in gelijke mate geldt als voor het geliberaliseerde deel, lijkt het dat de liberalisatie geen effect heeft gehad, maar dat dit deel dezelfde ontwikkeling heeft doorgemaakt als wanneer er niet geliberaliseerd zou zijn.

Vraag: Waaruit blijkt het effect van liberalisering?

Het blijkt dat nieuwe toetreders op de postmarkt enkele nieuwe producten hebben geïntroduceerd. Deze zijn voor grote verzenders wellicht interessant.

Toegankelijkheid

Volgens het onderzoek zijn de prijzen minder gestegen zijn dan de loonontwikkeling in de marktsector en ook minder dan de inflatie. Of dit waar is hangt af van de gekozen periode. De prijzen zijn niet jaarlijks, maar in 2002 (met 8,3%) en in 2007 (met 12,8%) gestegen (van 1999 tot 2007 van €0,36 naar €0,44 dus met 22,2% in 8 jaar). De inflatie steeg van 1999 tot 2006 met 17,8% in 7 jaar. Hoewel de inflatie index in 2007 niet opgenomen is, is de prijsstijging in de postsector in de periode 1999 tot 2007 juist groter was dan de inflatie omdat de inflatie in 2007 niet boven de 3,7% lag. Wanneer men echter rekent tot 2006, dus tot juist voor de prijsstijging in 2007 van €0,39 naar €0,44 dan overtreft de inflatie vanaf 1999 van 17,8% de stijging van de postmarkt van 8,3%.

De vraag is overigens in hoeverre dit prijsverloop veroorzaakt is door de introductie van marktwerking op het geliberaliseerde deel van de postmarkt en deze vraag kan niet beantwoord worden op basis van het onderzoek.

Beschikbaarheid.

- Het aantal postvestigingen steeg tot 2003, daalde scherp in 2004 en bleef daarna stabiel.
- Het aantal brievenbussen steeg tot 2002 en daalde sindsdien.

- Het percentage van de Nederlandse bevolking met een vestiging met volledig assortiment binnen 5 km steeg tot 2005 en daalt daarna.
- Het percentage inwoners in dunbevolkte gebieden met ten minste een TPG Servicepunt binnen 5 km nadert langzaam de 100%.

Het is moeilijk een verband te zien tussen de invoering van marktwerking bij het postbedrijf en de toegankelijkheid. Het lijkt er op dat de bereikbaarheid verbeterd is door een gerichtere locatiekeuze.

Doelmatigheid

Doelmatigheid wordt in de sectoranalyse gemeten aan de hand van het aantal verwerkte poststukken per fte.

Tot op het moment waarop marktwerking in de postsector is ingevoerd, steeg het aantal poststukken per fte, daarna bleef het stabiel.

Er is geen informatie beschikbaar over de ontwikkeling van de kosten per verwerkt poststuk, niet vóór en niet na invoering van marktwerking.

Nog vóór de eerste stap van liberalisering in 2000 heeft OCFEB (1998) onderzocht in hoeverre de verzelfstandiging in 1989 en privatisering in 1994 tot efficiencywinst heeft geleid. Het bleek dat de efficiency steeg tot 1989 en daarna daalde.

De winst per verkocht euro steeg tot 2000 en nam daarna af.

Volgens het onderzoek is de indicatie dat de efficiency afnam minder waarschijnlijk dan dat de concurrentie toenam, omdat de arbeidsproductiviteit niet achteruit ging en de prijzen in reële termen daalde.

Op deze argumentatie en conclusie kan wel worden afgedongen: de arbeidsproductiviteit nam weliswaar niet af, maar ook niet toe en of de reële prijzen daalden hangt af van de beschouwde periode. Het is de vraag hoe het mogelijk is dat de hoeveelheid verwerkte poststukken per fte niet steeg ondanks de vergaande automatisering en de doorgevoerde procesinnovaties.

In dit verband is echter vooral van belang dat het effect van marktwerking niet kan worden vastgesteld.

Van de procesinnovaties is de invloed van marktwerking ook niet duidelijk, de automatisering begon al voor de liberalisatie en heeft niet alleen betrekking op het geliberaliseerde deel van de postmarkt. Het is onmogelijk vast te stellen in hoeverre innovaties zonder marktwerking ook tot stand zouden zijn gekomen.

Over de prijzen is bij de toegankelijkheid als een opmerking gemaakt.

Werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden

Volgens het onderzoek daalde bij de nationale postdienst de werkgelegenheid in fte's bij TNT sinds 2002 en bij de drie grootste bedrijven samen daalde dit aantal ook licht. Dit lijkt te komen door uitbesteding bij derden. Het aandeel personeelsleden dat in deeltijd werkt, stijgt.

De functie-inhoud van de werknemers is volgens het onderzoek minder geworden. De loonontwikkeling bij TPG nam af vergeleken bij de loonontwikkeling in de hele economie.

Het reële loon van postbodes is in de periode van 2000 tot 2005 ongeveer gelijk gebleven. Postbezorgers werken met een overeenkomst van opdracht. Zij halen soms het minimumloon niet. Het effect van invoering van marktwerking is niet duidelijk. Werknemers zijn niet alleen in het geliberaliseerde deel van de postmarkt werkzaam.

4. Sectoranalyse Energie

De samenvatting die in het hoofdrapport wordt gegeven van de sectoranalyse energie sluit redelijk goed aan op de sectoranalyse zelf. Op het punt van het kwaliteitsaspect innovatie/productdifferentiatie/keuzebreedte staat wel ter discussie of de consument dit kwaliteitsaspect als zondanig ook positief waardeert; hierover zijn geen gegevens beschikbaar. In tabel 2 van het hoofdrapport is hiervoor echter wel een positieve waardering aangegeven (pijl omhoog).

Kwaliteit

Het aspect kwaliteit wordt in de sectoranalyse uitgesplitst naar variëteit in keuze, leveringszekerheid en dienstverlening en klachtafhandeling.

Wat betreft de variëteit in keuze wordt aangegeven dat de keuzemogelijkheden voor de consument, als het gaat om de keuze van aanbieder en het soort contract, is toegenomen. Dit wordt in de sectoranalyse en ook in hoofdrapport als een plus gezien van de marktwerking (pijl omhoog). Onduidelijk is echter hoe de consumenten deze toegenomen keuzevrijheid waarderen. Hierover zijn geen gegevens beschikbaar, ook geen vergelijkingsmateriaal met de situatie voor invoering van marktwerking in de sector. De positieve beoordeling op dit kwaliteitspunt is gebaseerd op de constatering dat 2,5 miljoen klanten zijn overgestapt naar groene stroom.

De leveringszekerheid is volgens de sectoranalyse niet afgenomen, maar ook niet toegenomen. De waardering voor de leveringszekerheid van energie door consumenten is relatief hoog, maar er is opnieuw geen vergelijking mogelijk met de informatie van voor de introductie van marktwerking. Hetzelfde beeld en vergelijkingsprobleem wordt geschetst voor de klachtafhandeling.

Toegankelijkheid

In de sectoranalyse wordt hierbij ingegaan op de prijsontwikkelingen en het afsluitbeleid.

De Nederlandse consumenten ervaren de energieprijzen in Nederland als hoog. Dit beeld is volgens de sectoranalyse terecht; sinds de invoering van marktwerking zijn de energieprijzen daadwerkelijk gestegen en liggen de prijzen boven het Europese gemiddelde. De oorzaken hiervoor liggen volgens de sectoranalyse in de verhoging van de (milieu)belastingen en de sterk gestegen aardgasprijzen.

In eerste instantie steeg het aantal afsluitingen na de liberalisering van de energiemarkt sterk. In reactie hierop zijn de wettelijke voor afsluitingen aangepast en sindsdien is er weer sprake van een daling.

Doelmatigheid

Volgens de sectoranalyse was de oorspronkelijke reden om tot liberalisering van de energiesector over te gaan was de gedachte dat in een aaneengeschakelde Europese sector minder reservecapaciteit nodig zou zijn en dat concurrentie zou leiden tot efficiëntere bedrijfsvoering van energiebedrijven. Volgens de sectoranalyse is de doelmatigheid van de energiesector toegenomen als gevolg van schaalvergroting, efficiënter transport en een verbeterde productieve efficiëntie.

Onduidelijk is echter, ook volgens de sectoranalyse, in hoeverre deze doelmatigheidswinst ten gunste is gekomen van de consumenten. De netto consumentenprijs (zonder belastingen e.d.) voor elektriciteit zijn in vergelijking met de periode voor de liberalisering van de energiemarkt wel gedaald, maar vertoonden in de periode 2000-2004 wel een stijgende lijn. Daarnaast is voor gas geen effect van de doelmatigheidsverbeteringen zichtbaar op de netto gasprijs.

De sectoranalyse constateert dat het goed mogelijk is dat de doelmatigheidswinsten in werkelijkheid groter zijn, maar dat grote energiebedrijven in staat zijn een deel van de winst naar zich toe te trekken. Harde conclusies zijn hierover echter niet te trekken op basis van de beschikbare cijfers.

Werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden

Volgens de sectoranalyse is de werkgelegenheid in de sector geleidelijk gedaald, en is dat toe te schrijven aan de toegenomen arbeidsproductiviteit.

In algemene zin concludeert de sectoranalyse dat de lonen en overige arbeidsvoorwaarden gedifferentieerd en meer marktconform zijn geworden.

Sommige CAO bepalingen zijn versoerd en door toenemend gebruik van uitzendkrachten en flexibele contracten zijn zekerheden uit het verleden verminderd.

Tegelijkertijd is er sprake van toenemende aandacht voor employability, human resource management en maatwerk. Met name de nieuwe, relatief hoogwaardige functiegroepen lijken er in zijn totaliteit op vooruitgegaan, terwijl voor andere (met name de meer traditionele) functiegroepen de versoering van bepaalde arbeidsvoorwaarden zwaarder weegt.

5. Sectoranalyse goederenvervoer per spoor

Helder beeld van beleidskader en marktontwikkelingen

In de eerste 2 hoofdstukken van deze sectoranalyse wordt een helder beeld geschetst van het beleidskader en de marktdynamiek. Om het beleidskader duidelijk te maken is in het tweede hoofdstuk een helder beeld geschetst van de ontwikkelingen op Europees niveau én op Nederlands niveau, zodat ook duidelijk wordt op welke manier Nederland met de Europese regelgeving is omgegaan.

Het derde hoofdstuk geeft een duidelijke weergave van de ontwikkelingen in de markt van het goederenvervoer per spoor.

Onduidelijke keuze voor indicatoren

Bij de beschrijving van de publieke belangen wordt in de eerste paragraaf een aantal kwaliteitsaspecten genoemd (gemiddelde reistijd, punctualiteit en keuzebreedte). De onderzoekers maken niet duidelijk waar de keuze voor deze aspecten op is gebaseerd en waarom andere mogelijke kwaliteitsaspecten achterwege zijn gelaten.

Vervolgens blijkt dat het aspect van de punctualiteit een problematische graadmeter is, omdat er teveel externe factoren zijn die de punctualiteit kunnen beïnvloeden. Ook zijn er nauwelijks bruikbare cijfers. Dat maakt de keuze voor punctualiteit als kwaliteitsindicator een onlogische keuze.

Ook bij de indicatoren van doelmatigheid (paragraaf 4.3), is niet duidelijk op welke wijze de keuze voor indicatoren tot stand is gekomen.

Vraag: Kan een nadere onderbouwing worden gegeven voor de keuze van de indicatoren?

Weinig relevante data beschikbaar

In de conclusie (hoofdstuk 6) wordt door de onderzoekers benadrukt dat er weinig bruikbare gegevens beschikbaar zijn (over de ontwikkeling van de kwaliteit en over de toegankelijkheid). Dat is jammer, want het gebrek aan data staat een helder oordeel over de marktwerking in de weg. Wel dient te worden gezegd dat de onderzoekers op de juiste wijze zijn omgegaan met dit gegeven, door geen harde conclusies te trekken als dit op basis van de data niet mogelijk is en geen causale verbanden te leggen waar ze niet per definitie zijn.

6. Sectoranalyse regionaal spoor-, stad- en streekvervoer

Beleidskader: geen aandacht voor Europese regelgeving en BDU

In de beschrijving van het beleidskader wordt uitsluitend gekeken naar wijzigingen in de Nederlandse regels. De Europese oorsprong van deze regels komt nauwelijks aan de orde, waardoor niet duidelijk is welke zaken door Brussel werden opgelegd en welke keuzes door de Nederlandse overheid zijn gemaakt. Ook de introductie van de Brede Doel Uitkering (BDU) in 2005 wordt in het beleidskader niet meegenomen.

Concurrentiedruk echt toegenomen?

In het hoofdstuk over de marktdynamiek (hoofdstuk 3) wordt door de onderzoekers geschreven dat de concurrentiedruk die vervoerders ervaren is toegenomen door het aanbesteden. Dit is een belangrijke constatering, maar deze constatering wordt niet onderbouwd. Daardoor is niet duidelijk of het een veronderstelling van de onderzoekers is, of een uitkomst van onderzoek.

Incompleet beeld van de marktdynamiek

In het hoofdstuk over marktdynamiek (hoofdstuk 3) wordt geen informatie gegeven over de ontwikkeling van de gehele OV-markt uitgedrukt in reizigersaantallen of reizigerskilometers. Daardoor kan niet worden bepaald hoe de OV-markt zich als geheel heeft ontwikkeld en hoe het zich heeft ontwikkeld ten opzichte van andere vervoersmodaliteiten (zoals dit ook in de sectoranalyse van het spoorgoederenvervoer het geval is). Het beeld van de marktdynamiek maakt daardoor een incomplete indruk.

Vraag: Is er informatie beschikbaar over de ontwikkeling van de OV-markt als geheel ten opzichte van andere vervoersmodaliteiten, bijvoorbeeld cijfers over reizigersaantallen of reizigerskilometers? Waarom is deze informatie niet meegenomen in de beschrijving van de marktdynamiek?

Causaliteitsvraagstukken

In deze sectoranalyse wordt een aantal keren een causaal verband gelegd dat op basis van de gebruikte data niet zonder meer te rechtvaardigen is:

- Onderaan pagina 194 wordt gemeld dat de klanttevredenheid in aanbestede gebieden groter is dan in niet-aanbestede gebieden, maar het is niet duidelijk of dit onderscheid ook een gevolg is van de aanbesteding (of van andere oorzaken die niet zijn uitgesloten).
- Hetzelfde geldt voor de verbetering van de toegankelijkheid en reinheid van het materieel.
- Er wordt in paragraaf 5.1 een daling in de werkgelegenheid vastgesteld. De onderzoekers geven aan dat de oorzaken niet eenduidig zijn vast te stellen, maar noemen vervolgens toch een aantal mogelijke oorzaken. Dit schept verwarring over de juistheid van deze oorzaken, temeer gezien het feit dat er geen aandacht wordt besteed aan eventuele externe, versturende oorzaken.

Het is al met al niet duidelijk of dit autonome ontwikkelingen zijn of dat ze direct gevolg zijn van de marktwerking. In het algemeen wordt met de causaliteitsvraag in deze sectoranalyse minder scherp omgegaan dan in andere sectoranalyses, bijvoorbeeld die over goederenvervoer per spoor.

Geen oordeel over realisatie doelstellingen Wp2000

In de sectoranalyse wordt aangegeven dat “*de grotere doelmatigheid niet heeft geleid tot een hogere kostendekkingsgraad*”. De reden die de onderzoekers hiervoor geven is “*dat de lagere kosten per eenheid vaak door de aanbestedende overheid zijn gebruikt om het aanbod uit te breiden en/of de kwaliteit te verbeteren, zonder dat dit tot hogere reizigersopbrengsten heeft geleid*”.

De achtergrond van deze keuzes worden niet toegelicht, waardoor het niet duidelijk is of het om politieke keuzes gaat, of dat er sprake is van een onjuiste uitvoering van de Wp2000. Dit is relevante informatie, omdat een substantiële verbetering van de kostendekkingsgraad (tot ten minste 50%) expliciet als doelstelling is geformuleerd in de MvT van de Wp2000.

In de conclusie spreken de onderzoekers in ieder geval geen oordeel uit over de realisatie van deze (en andere) doelen uit de Wp2000. Daardoor wordt niet duidelijk of de doelen zijn gerealiseerd en welke bijdrage de marktwerking daaraan heeft geleverd.

Vragen: Kan meer duidelijkheid worden gegeven over de achtergrond van de keuzes om grotere doelmatigheid niet om te zetten in een hogere kostendekkingsgraad? Kan worden geconcludeerd of de marktwerking een positieve, dan wel negatieve bijdrage heeft geleverd aan de realisatie van de doelen uit de Wp2000?

7. Sectoranalyse curatief somatische zorg⁴

In de zorg is door de stelselherziening een omslag gemaakt van een systeem van centrale overheidssturing naar een meer decentraal georganiseerd stelsel van gereguleerde marktwerking. In het onderzoek marktwerkingsbeleid worden de ontwikkelingen in de zorgsector beschreven sinds de stelselherziening. Echter de stelselherziening heeft recent plaatsgevonden (2005) en verkeert nog in een overgangsfase, én er is beperkte beschikbaarheid van indicatoren, waardoor het niet goed mogelijk is de effecten van de stelselwijziging te beschrijven.

Sinds 2005 wordt de dynamiek op de zorgverzekerings- en de zorginkoopmarkt voornamelijk bepaald door het overstapedrag van verzekerden en concentratie en toetreding van zorgverzekeraars en zorgaanbieders.

Kwaliteit

Kwaliteit van de verleende zorg is voor het kabinet een belangrijk aandachtspunt voor de marktwerking in de zorg. In het onderzoek marktwerkingsbeleid worden een aantal recente bronnen aangedragen om de kwaliteit van de zorg sinds de stelselherziening te kunnen beoordelen. Het betreft onderzoek van NIVEL uit 2006, dat laat zien dat verzekerden in z'n algemeenheid geen grote kwaliteitsverschillen tussen verzekeraars ervaren. Voorts worden gegevens van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) uit 2007 gemeld over de keuzebreeds van de zorgverzekeringsmarkt. De NZa stelt vast dat er weinig verschillen bestaan in aard, inhoud en omvang van de zorg van de basisverzekering. Wel zijn er een aantal

⁴ Curatief somatische zorg is zorg die gericht is op herstel of genezing van het lichaam; deze zorg wordt ook wel aangeduid als medisch specialistische zorg of ziekenhuiszorg.

nieuwe polissen o.a. voor diabetici en homo's, die voor de stelselherziening niet bestonden. Over de kwaliteit van de verleende zorg constateert de NZa dat de kwaliteit van de geleverde zorg meer inzichtelijk moet worden gemaakt, omdat consumenten nog nauwelijks in staat blijken de kwaliteit van een aanbieder vooraf te kunnen beoordelen (p. 217). De Inspectie voor de Gezondheidszorg heeft geen signalen dat de kwaliteit van zorg sinds de introductie van de marktwerking zou zijn afgenomen (p. 218).

Toegankelijkheid

Hierbij gaat het om de beschikbaarheid, bereikbaarheid en betaalbaarheid van de zorg.

Het onderzoek marktwerkingsbeleid stelt dat het nieuwe zorgstelsel de toegankelijkheid verbeterd heeft middels de acceptatieplicht en verbod op premiedifferentiatie. De gemiddeld betaalde premie van de basisverzekering ligt onder de door de overheid geraamde premie (CPB, 2006). Wel noemt het onderzoek marktwerkingsbeleid op p.219 verschillen in koopkrachteffecten tussen huishoudens (CPB, 2006). Hoe groot deze verschillen zijn wordt niet vermeld. De toegankelijkheid van het zorgaanbod is nog steeds gegarandeerd, zo constateert de Nederlandse Zorgautoriteit in 2007.

Doelmatigheid

Doelmatigheid wordt in het onderzoek marktwerkingsbeleid beschreven aan de hand van de macrobetaalbaarheid, de doelmatigheidsontwikkeling bij zorgverzekeraars en bij zorgaanbieders. Macrobetalbaarheid heeft te maken met een beheerste ontwikkeling van de macrokosten die er toe moet leiden dat de zorg ook op individueel niveau betaalbaar blijft.

Het aandeel van de ziekenhuiskosten als percentage van het BBP is de afgelopen jaren licht

gestegen. CPB-cijfers uit 2007 laten zien dat het overstappen naar een andere verzekering heeft verzekerden op macroniveau lagere premiebetalingen opgeleverd (€130 miljoen in 2006 en €32 miljoen in 2007).(p. 220). Daarnaast is het aantal verzekerden met een collectieve verzekering gestegen, sinds de stelselwijziging. Verzekeraars zetten scherpe premies en lijken via reorganisaties en fusies te streven naar efficiëntere bedrijfsvoering, zo meldt het onderzoek marktwerkingsbeleid op basis van het kwartaalbericht 2007 van De Nederlandse Bank. Het onderzoek marktwerkingsbeleid concludeert op basis hiervan dat de doelmatigheid in de zorg lijkt zich te hebben verbeterd.

Werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden

Het onderzoek marktwerkingsbeleid concludeert dat er over de effecten van het nieuwe zorgstelsel op de werkgelegenheid in de zorg nog weinig te zeggen valt (p.225). CAO's zijn onveranderd, waardoor nog geen effecten op het uurloon of secundaire arbeidsvoorwaarden is te zien.

Knelpunten van de marktwerking binnen de zorg

Het onderzoek marktwerkingsbeleid constateert een knelpunt bij de marktwerking in de zorg in het functioneren van de vraagzijde (p.31): zorginkopers (de zorgverzekeraars) hebben onvoldoende oog hebben voor kwaliteitsverschillen en contracteren nog vrijwel alle zorgaanbieders. Er wordt gewerkt aan de ontwikkeling van kwaliteitsindicatoren (NZa 2007). Tevens zijn er diverse vergelijkingsites in opkomst met keuze-informatie voor de patiënt. (Berenschot, 2007).

Algemene conclusie over marktwerking in de zorg

Er is nog maar kort sprake van marktwerking binnen de zorg. Voor veel indicatoren zijn slechts hooguit één of twee waarnemingen beschikbaar sinds de stelselwijzigingen. Voor zover conclusies mogelijk zijn op grond van zo weinig waarnemingen, moeten die met enige voorzichtigheid gehanteerd worden. Daarnaast zijn er voor veel indicatoren geen geschikte data van vóór de stelselherziening beschikbaar. Dit bemoeilijkt de analyse van de effecten van de stelselwijziging, zo concludeert het onderzoek marktwerkingsbeleid (p.209).

8. Sectoranalyse Re-integratiediensten

De samenvatting die in het hoofdrapport wordt gegeven van de sectoranalyse re-integratiediensten sluit goed aan op de sectoranalyse zelf.

De hoofdlijn daarbij is dat in de sector re-integratiediensten nauwelijks iets bekend over de ontwikkeling op de onderscheiden kenmerken kwaliteit, toegankelijkheid, doelmatigheid (publieke belangen) en werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden. Dit is ook zo samengevat in tabel 2 van het hoofdrapport. Er wordt in de sectoranalyse wel informatie gegeven over ontwikkelingen op de re-integratiediensten markt, maar harde indicaties op de genoemde kenmerken ontbreken volledig.

Kwaliteit

Doordat nulmetingen ontbreken, kan geen beoordeling worden gemaakt hoe de kwaliteit van de re-integratieondersteuning (waaronder het gebruikersoordeel) zich heeft ontwikkeld sinds het marktwerkingsbeleid is ingevoerd.

Toegankelijkheid

In de sectoranalyse is als eindoordeel voor de ontwikkeling van toegankelijkheid het oordeel opgenomen dat sprake is van een ongewijzigd tot positief effect. Het positieve element wordt ontleend aan de constatering dat door de invoering van marktwerking het aantal aanbieders is toegenomen en daarmee de *bereikbaarheid*. Terecht wordt opgemerkt dat de *beschikbaarheid* van integratiediensten voor cliënten nog steeds afhankelijk is van publieke opdrachtgevers. En dat dit aspect buiten de analyse valt. Waarom dit, elementaire, aspect buiten de analyse is gehouden wordt niet beargumenteerd. De doelstelling van de introductie van marktwerking in deze sector was toch ook om de effectiviteit van de re-integratie te verhogen (zie pagina 233)? Er wordt geen poging gedaan om te bekijken of de introductie van marktwerking bij re-integratiediensten de effectiviteit van de re-integratie heeft verhoogd.

De financiële toegankelijkheid wordt daarnaast niet als relevant aspect van toegankelijkheid meegenomen, omdat geen sprake is van prijzen voor of eigen bijdragen van cliënten. Hiermee wordt voorbij gegaan aan het feit dat de publieke opdrachtgevers die prijzen betalen. Wat is hun mening over de ontwikkeling van de prijzen op de re-integratiemarkt?

Vanuit dit oogpunt is het alleen kijken naar het aantal aanbieders (bereikbaarheid) als indicatie voor een, gematigd, positief beeld van de effecten van het marktwerkingsbeleid op de toegankelijkheid wel een erg magere invulling.

Doelmatigheid

Volgens de sectoranalyse is het erg lastig om op een eenduidige wijze meerjarencijfers op een rij te zetten waarmee kan worden getoetst of de toegenomen

concurrentie tussen re-integratiebedrijven volgend op de marktwerkingsoperatie heeft geleid tot meer doelmatigheid. De financiële effecten zijn volgens de sectoranalyse niet inzichtelijk.

Werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden

De sectoranalyse stelt dat de werkgelegenheid van de re-integratiesector niet duidelijk in kaart te brengen is, en daarmee dus ook niet de effecten daarop van het marktwerkingsbeleid.

Volgens de sectoranalyse blijkt uit een onderzoek van Regioplan dat door de onzekerheid in de re-integratiesector er geen grote ontwikkelingen hebben plaatsgevonden in het loongebouw. Qua arbeidsinhoud stelt dit onderzoek vast dat in de re-integratiesector sprake is van taakverzwaring.

In algemene zin wordt in de samenvatting aangegeven dat er nauwelijks informatie beschikbaar is over werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden in de re-integratiesector, laats staan dat er een beeld gegeven kan worden van de effecten van het marktwerkingsbeleid daarop.

9. Sectoranalyse Kinderopvang

Marktwerking in de kinderopvang is in 2005 geïntroduceerd. De Nederlandse overheid zelf zag aanleiding voor herordening, het was een nationaal initiatief, zonder Europese achtergrond. Met het verhogen van de arbeidsparticipatie van vrouwen als doel heeft de overheid de afgelopen jaren beleid gevoerd om het gebruik van kinderopvang te stimuleren.

Het doel van de introductie van marktwerking was veelal het vergroten van de doelmatigheid. Voor de kinderopvang was de toename van het gebruik het expliciete doel (p.25). Met het marktwerkingbeleid in de kinderopvang is met name de wijze van aansturing van de markt door de overheid gewijzigd. Bij kinderopvang is vraagfinanciering geïntroduceerd, zodat de gebruikers rechtstreeks beschikking krijgen over subsidies en daarmee hun zeggenschap op de markt meer kunnen laten gelden (p.25). In 2008 wordt de Wet Kinderopvang geëvalueerd op basis van een nulmeting over het jaar 2004, het jaar vóór de introductie van de wet.

Kwaliteit

Van invloed op de kwaliteit van kinderopvang zijn zaken als: openingstijden, flexibiliteit, hygiëne en veiligheid van de ruimte, pedagogische aanpak en het bieden van extra activiteiten.

De kwaliteit van kinderopvang kan via verschillende invalshoeken worden benaderd:

1. objectief vastgestelde kwaliteitsscores, zoals het aantal handhavingsmaatregelen van de GGD en het onderzoek naar de proceskwaliteit door het NCKO⁵;
2. het oordeel van de ouders;
3. verder heeft de branche zelf een aantal kwaliteitsinstrumenten ingezet om de kwaliteit te bewaken en verbeteren.

⁵ Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek. Dit is een consortium van wetenschappers die onderzoek doen naar kinderopvang.

Er zijn slechts beperkt gegevens beschikbaar die de ontwikkeling in de kwaliteit sinds de Wet kinderopvang weergeven. De objectieve kwaliteit is de jaren voorafgaand aan de Wet kinderopvang gedaald. De oorzaak hiervoor ligt waarschijnlijk aan de snelle groei van de sector in diezelfde periode. Onduidelijk is in hoeverre deze daling zich ook na invoering van de Wet Kinderopvang in 2005 heeft doorgezet. Gebruikers van kinderopvang zijn over het algemeen (zeer) tevreden over de kwaliteit van kinderopvang. Dit gebruikersoordeel is gelijk gebleven na introductie van de marktwerking. Tot slot zijn er diverse innovatieve initiatieven, met name in de buitenschoolse opvang. De Taskforce wachtlijsten buitenschoolse opvang ziet deze product vernieuwing als één van de oorzaken van de groei van het gebruik.

Toegankelijkheid

Er is gekeken naar beschikbaarheid/bereikbaarheid van kinderopvang in verschillende gebieden o.a. aan de hand van informatie over wachtlijsten en wachttijden.

Daarnaast is gekeken naar de ontwikkelingen van de betaalbaarheid en prijs van kinderopvang.

In het onderzoek marktwerkingsbeleid wordt gesteld dat er sinds 2005 in de kinderopvang sprake weer meer kinderen op de wachtlijst staan. Sinds de introductie van de marktwerking in de kinderopvang is er sprake van onvoldoende aanbod bij de snel groeiende vraag. Er wordt in het onderzoek gemeld dat het niet duidelijk is in hoeverre sociaaleconomische factoren (koopkracht) een rol spelen in de vestigingskeuze van aanbieders. Geconstateerd wordt een verschil van mening hierover: onderzoek van het CPB zegt van wel en onderzoek van Regioplan zegt van niet

De kosten voor kinderopvang worden gedragen door ouders, overheid en werkgever. De overheidsbijdrage is inkomensafhankelijk. De rijksoverheid draagt het grootste deel van de kosten. De financiële toegankelijkheid is toegenomen door de extra subsidie sinds de invoering Wet Kinderopvang.

Doelmatigheid

Onder doelmatigheid in de kinderopvang wordt verstaan dat kinderopvang tegen zo laag mogelijke kosten aangeboden wordt en ook dat de diensten steeds efficiënter worden geleverd. Omdat marktwerking pas recent is geïntroduceerd in de kinderopvang zijn er nog geen gegevens beschikbaar die een eventuele doelmatigheidsverbetering laten zien.

Werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden

Door de relatief recente start van het beleid ontbreken CBS data om een beoordeling op te maken over de ontwikkeling in werkgelegenheid na aanvang van het marktwerkingsbeleid in de kinderopvang. Arbeidsvoorwaarden zijn nauwelijks veranderd. Potentiële doelmatigheidswinsten bestaan uit het terugdringen van ziekteverzuim en het beter inroosteren van werknemers, maar niet door het verminderen van arbeidsvoorwaarden. Het beter/effectiever inroosteren van werknemers, in de zin van het maximaliseren van de bezettingsgraad, leidt mogelijk wel tot een toename van de werkdruk. Ook de overnames door investeringsmaatschappijen hebben nog geen invloed gehad op de arbeidsvoorwaarden

Knelpunten van de marktwerking binnen de kinderopvang (zie ook tabel 3 p. 30)

De vraagzijde oefent bij de kinderopvang nog onvoldoende invloed uit op de markt. Er is sprake van gering switchgedrag doordat de emotionele binding die ouders met de medewerkers van de kinderopvang hebben, hoge overstapkosten tot gevolg hebben.

Daarnaast oefent de stijgende vraag druk uit op de aanbodzijde van de markt. Er is sprake van een groeimarkt. De stijgende vraag prikkelt de instellingen om te concurreren.

Algemene conclusie over marktwerking in de kinderopvang:

1. De kinderopvang heeft in sectorale wet- en regelgeving normen vastgelegd waaraan alle dienstverlening moet voldoen. De Wet Kinderopvang stelt minimumkwaliteitseisen die de sector zelf in een convenant heeft uitgewerkt en die de overheid vervolgens in beleidsregels heeft vervat. (p.67-68).
2. De overheid moet zijn nieuwe rol leren. Immers sinds de introductie van de Wet kinderopvang hebben gemeenten geen rol meer in de subsidiëring van kinderopvanginstellingen. Echter via het ruimtelijk ordeningsbeleid (bestemmingsplan e.d.) kan een gemeente nog wel degelijk invloed hebben op de toetreding van nieuwe locaties/organisaties op de markt. De opstelling van gemeenten in deze is verschillend. Sommige gemeenten lijken het aanbod nog te willen regisseren, veel gemeenten maken echter al wel gebruik van openbare aanbesteding (p.259 voetnoot 182).
3. Vanwege de recente invoering van marktwerking in de kinderopvang en de beperkte hoeveelheid gegevens, kan er maar weinig gezegd worden over wat de invloed is van marktwerking op de ontwikkelingen in de kinderopvang.

10. Sectoranalyse taxi

Beschikbaarheid en gebruik van data

In de inleiding van deze sectoranalyse wordt stilgestaan bij de problemen met betrekking tot de beschikbaarheid en vergelijkbaarheid van de data. Dat is een terechte constatering, al dient te worden vermeld dat voor deze sectoranalyse wel meer relevante data beschikbaar is dan voor sommige andere sectoren (met name data over gebruikersoordelen).

Ondanks de terechte constatering aan het begin van de sectoranalyse, wordt toch niet altijd op de juiste wijze omgegaan met de beperkte data. Zo wordt gesproken over een stabiel cijfer voor 2005 en 2006. Maar hoe kan er sprake zijn van een stabiel cijfer als er maar twee jaren zijn gemeten? Ook bij de wachttijden (paragraaf 4.1) wordt gesproken over een trend, terwijl alleen cijfers voor 2005 en 2006 beschikbaar zijn. Ook constateren de onderzoekers een aantal malen lagere waarden voor 2001, terwijl door het beperkt aantal jaren ervoor en erna moeilijk te bepalen is of het daadwerkelijk om een incidentele daling gaat.

Onduidelijke keuze voor kwaliteitsindicatoren

De keuze voor indicatoren die worden gebruikt voor kwaliteit (paragraaf 4.1) is niet duidelijk beargumenteerd. Het gaat daarbij zowel om de keuze van de indicatoren als de operationalisering van de indicatoren. Voor de indicator 'keuzevrijheid' wordt bijvoorbeeld alleen stilgestaan bij de keuzevrijheid wanneer bij de standplaats een keuze moet worden gemaakt voor een straattaxi. Keuzevrijheid vooraf wordt niet behandeld en ook keuzevrijheid in het contractvervoer komt niet aan de orde.

Vraag: Kan een nadere onderbouwing worden gegeven voor de keuze van de indicatoren?

Onduidelijk verband tussen marktwerking en stijging werkgelegenheid

Uit paragraaf 5.1 blijkt dat de werkgelegenheid is gegroeid, maar ook blijkt dat de sterkste groei plaatsvond vóór de inwerkingtreding van de Wp2000. Er wordt door de onderzoekers een mogelijke oorzaak benoemd (vroegtijdige reactie op de Wp2000 op decentraal niveau), maar het is niet duidelijk waar deze mogelijke oorzaak op is gebaseerd. Al met al wordt niet duidelijk wat de het causale verband is tussen de marktwerking en de gestegen werkgelegenheid. Dat roept de vraag op of de conclusie van de onderzoekers terecht is, dat de werkgelegenheid is toegenomen doordat het eenvoudiger is geworden toe te treden tot de markt (hoofdstuk 6).

11. Sectoranalyse Notariaat

Kwaliteit

De transparantie van de kwaliteit blijft een probleem omdat er sprake is van informatieasymmetrie tussen de (juridisch deskundige) notaris en de consument over de inhoudelijke kwaliteit van een akte of een juridisch advies; eventuele fouten in akten openbaren zich vaak pas na verloop van jaren. Wat opvalt, is dat hier geen oplossingen voor worden geboden. Als argument wordt gegeven dat fouten zich pas jaren later manifesteren.

Volgens de sectoranalyse zijn de tarieven na invoering van de marktwerking aanvankelijk gestegen, naderhand onder invloed van het optreden van prijsvechters gemiddeld genomen gedaald.

Wellicht hebben de sterk gestegen prijzen van onroerend goed echter een grotere invloed gehad. Door de sterk gestegen prijzen (de laatste vier jaar stegen de prijzen van koopwoningen bijvoorbeeld met meer dan vier procent per jaar) van vastgoed konden de tarieven met vier procent dalen om een gelijke opbrengst te halen.

Volgens een enquête onder de beroepsgroep is de naleving van de ministerieplicht, het verlenen van medewerking bij de overdracht van dossiers en het provisieverbod minder geworden.

De commissie-Hammerstein liet onderzoek verrichten naar het voorkomen van twee typen fouten in 2004. Hierbij werden regio's, waar concurrenten elkaar niet alleen via de prijs bevechten maar ook met het zoeken van publiciteit, vergeleken met een referentieregio en met de rest van Nederland. Soms bleken regio's met prijsvechters onder het gemiddelde te zitten.

Vraag: Waarom is niet onderzocht of er sinds de invoering van marktwerking meer fouten zijn vastgesteld? Hoe is de referentieregio geselecteerd? Waarom zijn niet goedkope kantoren vergeleken met duurdere kantoren, in plaats van regio's, waar de discussie hoog was opgelopen, ongetwijfeld tussen prijsvechters en andere kantoren, dus waar de andere kantoren ook mede het resultaat bepaalden? Waarom is de situatie voor en na liberalisatie niet vergeleken?

Gelijktijdig met het rapport van de Commissie-Hammerstein verscheen een rapport van het CPB. Volgens een klanttevredenheidsonderzoek bleek dat de klantvriendelijkheid en de doorlooptijd verslechterd waren sinds 1995. Uit tellingen door het Kadaster van het aantal gemaakte fouten bleek dat notariskantoren in oligopolide markten meer fouten maakten dan in monopolistische situaties.

Volgens het CPB heeft de liberalisering van 1999 in het jaar van onderzoek, 2003 nog niet aantoonbaar geleid tot meer concurrentie. Ook bleek uit het onderzoek van de commissie-Hammerstein dat prijsvechters relatief evenveel (minder lucratieve) testamenten hebben ingeschreven.

Vraag: Notariskantoren zijn verplicht alle wettelijke diensten aan te bieden aan cliënten (ministerieplicht). Waarom is dit dan nog onderzocht?

Het aantal door de KNB ontvangen klachten bleef na de invoering van marktwerking stabiel. Invoering van marktwerking heeft geen invloed gehad op het aantal ingediende klachten.

Toegankelijkheid

Een opmerking over het aantal notarissen is onder het kopje Sectorale werkgelegenheid opgenomen.

De tarieven voor de familie- en ondernemingspraktijk zijn sinds de invoering van marktwerking gestegen, die voor de onroerend goedpraktijk gedaald. De daling van de tarieven van de onroerend goedpraktijk lijkt meer samen te hangen met de prijsstijgingen op de onroerend goedmarkt waardoor de omzet ruim op peil bleef bij dalende tarieven.

Volgens de commissie-Hammerstein is met de op 12 september gemeten grote verschillen tussen hoogste en laagste tarieven die notarissen meten de met marktwerking beoogde tariefdifferentiatie verwezenlijkt.

Van een oorzakelijk verband kan pas gesproken worden wanneer meer marktwerking leidt tot meer tariefdifferentiatie. De commissie-Hammerstein heeft alleen de verschillen op 12 september 2007 gemeten. Een uitspraak over een effect van marktwerking kan niet op basis van deze cijfers worden gedaan.

Doelmatigheid

De productiviteit van notarissen is sinds 2002 gestegen. Dit lijkt mogelijk te zijn door modernisering van het notariële proces, zoals uitbesteden van sommige werkzaamheden en gebruik van ICT. De commissie-Hammerstein concludeert dat hiermee een verwachting van marktwerking is uitgekomen. De vraag is of die modernisering van het proces en het gebruik van ICT het gevolg zijn van marktwerking.

Er blijkt nauwelijks een toename van schaalgrootte te zijn opgetreden, zoals wellicht van marktwerking zou kunnen worden verwacht.

Werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden

Het introduceren van marktwerking heeft niet geleid tot een snellere groei van het aantal notarissen, integendeel: in de zeven jaar voor de liberalisering in 1999 steeg het aantal notarissen met 23%, in de zeven jaar na de liberalisering met 9. Het aantal kandidaat-notarissen steeg in de zeven jaar voor de invoering van de marktwerking met ongeveer 50%, en bleef in de zeven jaar na de invoering van marktwerking ongeveer gelijk.

Het aantal door notarissen verleden akten nam tussen 1992 en 1999 met ongeveer 60% toe en bleef daarna ongeveer gelijk. Het aantal verkochte huizen steeg tot 1999 met ongeveer een kwart en bleef sindsdien ongeveer gelijk, de gemiddelde verkoopprijs bleef stijgen en verdubbelde tussen 1995 en 2004 ruim.

Opmerking: De ontwikkeling van de werkgelegenheid was dus duidelijk tegengesteld aan de prognoses. De commissie-Hammerstein concludeert dat de stijging van de

tarieven voor huwelijksaktes en testamenten een logisch gevolg is van de marktwerking. Afgezien van de onmogelijkheid dit te bewijzen is het wel tegengesteld aan het doel, namelijk prijsdalingen. De prijsdalingen in de onroerendgoedsector lijken meer door stijgingen van de prijzen van onroerend goed veroorzaakt te worden dan door marktwerking. Het aantal notarissen lijkt meer samen te hangen met het aantal gepasseerde aktes dan met de behaalde omzet; blijkbaar lokt een hogere omzet niet meer toetreding uit en is de marktwerking niet groot. Uit cijfers van het CBS blijkt dat de werkgelegenheid in de periode van 1995 tot 2005 23% is gestegen (in fte's met 12%). Opmerking: uit figuur 11 blijkt dat die stijging vóór de invoering van de marktwerking in 1999 is opgetreden.

Als het gaat om de ontwikkelingen in de arbeidsvoorwaarden moet er volgens de sectoranalyse een onderscheid worden gemaakt tussen de effecten van marktwerking en de effecten van externe effecten, zoals technologische ontwikkelingen en consumentenvoorkeuren.

De indruk van de KNB en van de Bond van medewerkers in het notariaat is dat de arbeidsvoorwaarden zijn verslechterd wat betreft de toegenomen werkdruk, een 13^e maand, tantièmes en opleidingen.