

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Februari 2008

Inhoudsopgave

1. INTRODUCTIE	9
1.1 INLEIDING	9
1.2 AANPAK VAN HET ONDERZOEK	10
1.3 MARKTWERKINGSBELEID IN HISTORISCH PERSPECTIE	17
1.4 MACRO-ECONOMISCHE EFFECTEN	20
2. ONTWIKKELINGEN IN PUBLIEKE BELANGEN, WERKGELEGENHEID EN ARBEIDSVOORWAARDEN	23
2.1 INLEIDING	23
2.2 BELEID	24
2.3 DE PUBLIEKE BELANGEN EN MARKTDYNAMIEK	26
2.4 SECTORALE WERKGELEGENHEID EN ARBEIDSVOORWAARDEN	32
2.5 SPECIFIEKE TOELICHTINGEN PER SECTOR	37
1. <i>LUCHTVAART</i>	37
2. <i>TELECOM</i>	39
3. <i>POST</i>	41
4. <i>ENERGIE</i>	44
5. <i>SPOORGOEDERENVERVOER</i>	47
6. <i>DECENTRAAL OV</i>	49
7. <i>CURE / ZVW (Zorginkoopmarkt en zorgverzekeringsmarkt)</i>	52
8. <i>RE-INTEGRATIE</i>	55
9. <i>KINDEROPVANG</i>	58
10. <i>TAXI</i>	61
11. <i>NOTARIAAT</i>	64
3. ALGEMENE CONCLUSIES MARKTWERKINGSBELEID EN LESSEN VOOR DE TOEKOMST	67
3.1 INLEIDING	67
3.2 ALGEMENE CONCLUSIES OVER MARKTWERKINGSBELEID	67
3.3 LESSEN VOOR DE TOEKOMST	69
BIJLAGEN	74
1. SECTORANALYSE LUCHTVAART	75
1. <i>Inleiding</i>	75
2. <i>Beleidskader</i>	77
3. <i>Marktdynamiek</i>	79
Hub and spoke netwerken	79
Concentratie	79
Toetreding.....	80
Samenvatting.....	80
4. <i>Publieke belangen</i>	81
4.1 <i>Kwaliteit</i>	81
Productdifferentiatie.....	81
Dienstverlening	82
Punctualiteit	82
Samenvatting.....	83
4.2 <i>Toegankelijkheid</i>	83
Ticketprijzen	84
Aantal vliegroutes en bestemmingen.....	84
4.3 <i>Doelmatigheid</i>	84
Ontwikkeling van ticketprijzen	84

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Aantallen passagiers en vliegbewegingen	85
Samenvatting.....	86
5. <i>Werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden</i>	87
5.1 Werkgelegenheid	87
5.2 Arbeidsvoorwaarden	87
Loonontwikkeling	87
Overige arbeidsvoorwaarden.....	88
Algemeen verbindend verklaring van de CAO	88
Arbeidsinhoud	88
Samenvatting.....	89
6. <i>Samenvatting en conclusies</i>	90
Literatuurlijst	92
2. SECTORANALYSE TELECOM	93
1. <i>Inleiding</i>	93
2. <i>Beleidskader</i>	94
Toewijzing frequentieruimte voor mobiele communicatie	94
Telecommunicatiewet 1998	94
Telecommunicatiewet 2004	95
3. <i>Marktdynamiek</i>	97
Toetreding	97
Technologische ontwikkeling.....	98
4. <i>Publieke belangen</i>	100
4.1 Kwaliteit.....	100
Keuzebreedte.....	100
Keuzevrijheid.....	101
Klanttevredenheid	102
Samenvatting.....	103
4.2 Toegankelijkheid.....	103
Snelheid van aansluiting.....	104
Aantal infrastructures.....	104
Prijzen vast bellen	104
Vaste tarieven vergeleken met buitenland.....	104
Mobiele tarieven vergeleken met buitenland.....	104
Nieuwe abonnementsvormen	105
Samenvatting.....	105
4.3 Doelmatigheid.....	106
5. <i>Werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden</i>	107
5.1 Werkgelegenheid	107
5.2 Arbeidsvoorwaarden	108
Lonen	108
Overige arbeidsvoorwaarden.....	109
6. <i>Samenvatting en conclusies</i>	110
Literatuurlijst	112
3. SECTORANALYSE POSTMARKT	113
1. <i>Inleiding</i>	113
2. <i>Beleidskader</i>	114
3. <i>Marktdynamiek</i>	117
Ontwikkeling postvolume	117
Ontwikkeling marktaandeel	117
Gedrag aanbodkant.....	118
Gedrag vraagkant	119
4. <i>Publieke belangen</i>	120
4.1 Kwaliteit.....	120
Bezorgtijdigheid TNT	120
Bezorgtijdigheid toetreders	121
Aantal bezorgdagen.....	121
Klanttevredenheid over TNT/postbezorging in algemeen.....	121
Keuzebreedte.....	122
Samenvatting.....	122
4.2 Toegankelijkheid.....	122
Tariefontwikkeling TNT	122
Postzegelprijzontwikkeling	123

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Tarieven voor grote verzenders	123
Prijsbeleving voor consumenten	123
Aantal postvestigingen en brievenbussen	124
Beschikbaarheid assortiment van postvestigingen	124
Consumentenbeleving geografische toegankelijkheid	124
Samenvatting	125
4.3 Doelmatigheid	125
Arbeidsproductiviteit van TNT	125
Kosten per eenheid (prijsontwikkeling)	126
Winstgevendheid	126
Procesinnovaties	127
Samenvatting	127
5. <i>Werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden</i>	128
5.1 Werkgelegenheid	128
Aantal personeelsleden en banen in totale sector	128
Aantal personeelsleden en fte bij grootste spelers op de markt voor geadresseerde post	130
Samenvatting	131
5.2 Arbeidsvoorwaarden	131
Ontwikkelingen bij TNT	131
Functie-inhoud postbodes/postbezorgers TNT	131
Loonontwikkeling bij TNT	132
Overige CAO-ontwikkelingen bij TNT	132
Ontwikkelingen bij toetreders	133
Samenvatting	134
6. <i>Samenvatting en conclusie</i>	135
Literatuurlijst	137
4. SECTORANALYSE ENERGIE	138
1. <i>Inleiding</i>	138
2. <i>Beleidskader</i>	140
3. <i>Marktdynamiek</i>	142
Productie en groothandel elektriciteit	142
Productie en groothandel gas	143
Levering van elektriciteit en gas	144
Dynamiek vraagkant	145
4. <i>Publieke belangen</i>	147
4.1 Kwaliteit	147
Variëteit in keuze	147
Leveringszekerheid	147
Dienstverlening en klachtafhandeling	148
Samenvatting	149
4.2 Toegankelijkheid	149
Prijs: hoogte en perceptie	149
Afsluitbeleid	152
4.3 Doelmatigheid	152
Schaalvergroting	152
Transportkosten	153
Productieve efficiëntie	153
Verdeling van de doelmatigheidswinst	153
Samenvatting	155
5. <i>Werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden</i>	156
5.1 Werkgelegenheid	156
5.2 Arbeidsvoorwaarden	157
Loon	157
Overige arbeidsvoorwaarden	158
6. <i>Samenvatting en conclusies</i>	159
Literatuurlijst	161
5. SECTORANALYSE GOEDERENVERVOER PER SPOOR	163
1. <i>Inleiding</i>	163
2. <i>Beleidskader</i>	165
3. <i>Marktdynamiek</i>	168
Ontwikkeling in de vraag naar transport	168
Verandering van de marktstructuur	170

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Samenvatting.....	172
4. <i>Publieke belangen</i>	173
4.1 Kwaliteit.....	173
Gemiddelde reistijd en snelheid.....	173
Punctualiteit.....	174
Keuzebreedte.....	175
Samenvatting.....	175
4.2 Toegankelijkheid.....	175
Bereikbaarheid: aantal bestemmingen.....	175
Betaalbaarheid: tarieven.....	176
4.3 Doelmatigheid.....	177
Productiviteitscijfers algemeen.....	177
Beladingsgraad toegenomen.....	179
Gemiddelde reistijd afgenomen.....	179
Overige factoren.....	180
Gebruikersvergoeding en overheidsfinanciering.....	180
Samenvatting.....	181
5. <i>Werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden</i>	182
5.1 Werkgelegenheid.....	182
5.2 Arbeidsvoorwaarden.....	182
6. <i>Samenvatting en conclusies</i>	184
Literatuurlijst.....	186
6. SECTORANALYSE REGIONAAL SPOOR-, STAD- EN STREEKVERVOER.....	187
1. <i>Inleiding</i>	187
2. <i>Beleidskader</i>	188
3. <i>Marktdynamiek</i>	190
Gunningscriteria bij aanbestedingen.....	190
Grootte van de openbaar vervoer markt.....	190
Rijksbijdrage exploitatie openbaar vervoer.....	191
Concentratie.....	191
Gedrag en toetreding.....	193
Samenvatting.....	193
4. <i>Publieke belangen</i>	194
4.1 Kwaliteit.....	194
Consumenteninspraak.....	194
Klanttevredenheid.....	194
Kwaliteit materieel.....	195
Samenvatting.....	195
4.2 Toegankelijkheid.....	196
Aanbod ritkilometers.....	196
Prijsperceptie.....	197
Tariefontwikkeling.....	198
Beschikbaarheid toegankelijk materieel.....	199
Samenvatting.....	199
4.3 Doelmatigheid.....	200
Kostenniveau.....	200
Kostendekkingsgraad.....	200
Samenvatting.....	201
5. <i>Werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden</i>	202
5.1 Werkgelegenheid.....	202
5.2 Arbeidsvoorwaarden.....	203
Loonontwikkeling.....	203
Overige arbeidsvoorwaarden en arbeidsinhoud.....	204
Samenvatting.....	204
6. <i>Samenvatting en conclusie</i>	205
Literatuurlijst.....	207
7. SECTORANALYSE CURATIEF SOMATISCHE ZORG.....	208
1. <i>Inleiding</i>	208
2. <i>Beleidskader</i>	210
3. <i>Marktdynamiek</i>	214
Overstapgedrag.....	214
Concentratie en toetreding.....	214

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

4. <i>Publieke belangen</i>	216
4.1 Kwaliteit	216
Kwaliteit dienstverlening zorgverzekeringsmarkt	216
Keuzebreedte zorgverzekeringsmarkt	216
Kwaliteit van verleende zorg	217
4.2 Toegankelijkheid	218
Basisverzekering voor iedereen	218
Betaalbaarheid van de basisverzekering	218
Gecontracteerd zorgaanbod	219
Wachttijden	219
Samenvatting	219
4.3 Doelmatigheid	220
Macrobetaalbaarheid	220
Doelmatigheid organisatie verzekeraars	221
Doelmatigheid zorgaanbod	221
Samenvatting	222
5. <i>Werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden</i>	223
5.1 Werkgelegenheid	223
Zorgverzekeringsmarkt	223
Zorgaanbod	223
5.2 Arbeidsvoorwaarden	225
Loonontwikkeling	225
Overige arbeidsvoorwaarden en arbeidsinhoud	226
6. <i>Samenvatting en conclusies</i>	228
Literatuurlijst	230
8. SECTORANALYSE REINTEGRATIEDIENSTEN	231
1. <i>Inleiding</i>	231
2. <i>Beleidskader</i>	233
3. <i>Marktdynamiek</i>	236
Aanbodzijde van de markt	236
Vraagzijde van de markt	237
4. <i>Publieke belangen</i>	238
4.2 Kwaliteit	238
Zelfregulering	238
Transparantiebevordering	238
Sturen op kwaliteit	239
Maatwerk	240
Keuzevrijheid	241
Algemene tevredenheid	242
Samenvatting	243
4.2 Toegankelijkheid	243
4.3 Doelmatigheid	244
5. <i>Werkgelegenheid en Arbeidsvoorwaarden</i>	245
5.1 Werkgelegenheid	245
5.2 Arbeidsvoorwaarden	245
Uurloon	245
Overige arbeidsvoorwaarden	246
6. <i>Samenvatting en conclusies</i>	248
Literatuurlijst	250
9. SECTORANALYSE KINDEROPVANG	251
1. <i>Inleiding</i>	251
2. <i>Beleidskader</i>	252
3. <i>Marktdynamiek</i>	256
Keuze voor formele kinderopvang en de ontwikkeling in het gebruik	256
De keuze voor een kinderopvangorganisatie	257
Toetreding en toetredingsbelemmeringen	258
Ontwikkeling in de totale opvangcapaciteit en aantal locaties	259
Concentratie op markt	259
Gedrag van aanbieders	261
Samenvatting	262
4. <i>Publieke belangen</i>	263

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

4.2 Kwaliteit.....	263
Aantal handhavingmaatregelen GGD.....	263
Proceskwaliteit.....	263
Tevredenheid ouders.....	264
Kwaliteitsinstrumenten en transparantie.....	264
Productdifferentiatie/innovatie.....	265
Samenvatting.....	265
4.2 Toegankelijkheid.....	265
Wachlijsten.....	265
Aantal beschikbare plaatsen per kind.....	267
Invloed van vraagfactoren.....	267
Overheidssubsidie.....	267
Kosten kinderopvang voor verschillende inkomensgroepen.....	268
Prijs (spreiding).....	268
Samenvatting.....	269
4.3 Doelmatigheid.....	270
5. <i>Werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden</i>	271
5.1 Werkgelegenheid.....	271
5.2 Arbeidsvoorwaarden.....	271
Arbeidsvoorwaarden.....	272
Werkinhoud.....	273
6. <i>Samenvatting en Conclusies</i>	274
Literatuurlijst.....	277
10. SECTORANALYSE TAXI.....	279
1. <i>Inleiding</i>	279
2. <i>Beleidskader</i>	281
Wet Personenvervoer 2000.....	281
Evaluatie taxibeleid WP 2000.....	282
Beleidsdynamiek.....	283
3. <i>Marktdynamiek</i>	285
Toetreding.....	285
Waardeverlies vergunningen, taxioorlogen en het imago.....	286
Gebruiksontwikkeling.....	286
Samenvatting.....	287
4. <i>Publieke belangen</i>	288
4.1 Kwaliteit.....	288
Beoordeling gebruikers.....	288
Keuzebreedte.....	288
Keuzevrijheid.....	289
Kwaliteit van de taxicentrale.....	289
Klachten- en geschillenregeling taxivervoer Nederland.....	289
Samenvatting.....	290
4.2 Toegankelijkheid.....	290
Aantal wagenuren.....	291
Wachttijden.....	291
Tarieven.....	292
Beoordeling tarieven door gebruikers.....	293
Samenvatting.....	293
4.3 Doelmatigheid.....	293
Aantal taxi's.....	294
Aantal wagenuren.....	294
Beladingsgraad.....	294
Verschillen tussen regio's en tussen deelmarkten.....	295
Samenvatting.....	296
5. <i>Werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden</i>	297
5.1 Werkgelegenheid.....	297
5.2 Arbeidsvoorwaarden.....	298
Lonen.....	298
Overige arbeidsvoorwaarden.....	298
6. <i>Samenvatting en conclusies</i>	300
Begrippenlijst.....	302
Literatuurlijst.....	302

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

11. SECTORANALYSE NOTARIAAT	303
1. <i>Inleiding</i>	303
2. <i>Beleidskader</i>	304
3. <i>Marktdynamiek</i>	306
4. <i>Publieke belangen</i>	307
4.1 <i>Kwaliteit</i>	307
Juridische deskundigheid	307
Kwaliteit van de dienstverlening	307
Integriteit	308
Prijsvectors	309
Klachten	311
Kwaliteitstransparantie	312
Samenvatting	313
4.2 <i>Toegankelijkheid</i>	313
Aantal notarissen	313
Tarieven	315
Tariefdifferentiatie	316
Betaalbaarheid minder draagkrachtigen	317
Samenvatting	317
4.3 <i>Doelmatigheid</i>	317
Productiviteit	317
Bedrijfsvoering	318
Schaalgrootte	319
Samenvatting	319
5. <i>Werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden</i>	320
5.1 <i>Werkgelegenheid</i>	320
5.2 <i>Arbeidsvoorwaarden</i>	322
CAO	322
Arbeidsinhoud	322
Gemiddeld uurloon	322
Samenvatting	323
6. <i>Samenvatting en conclusies</i>	324
Literatuurlijst	327

1. Introductie

1.1 Inleiding

Aanleiding

In april 2007 heeft de Minister van Economische Zaken de Tweede Kamer een onderzoek toegezegd naar de ontwikkeling van de publieke belangen kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid sinds de introductie van marktwerking. In het debat over marktwerking in mei 2007 heeft de Minister op verzoek van de Tweede Kamer toegezegd ook de gevolgen van de marktwerkingoperaties op de sectorale werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden mee te nemen. Met dit onderzoek wordt niet alleen teruggekeken maar ook getracht lessen te trekken voor de toekomst, waarmee invulling wordt gegeven aan de motie Crone c.s. (Tweede Kamer, 2006-2007, 24036 nr. 335).

Onderzoeksvragen

In dit onderzoek staan twee vragen centraal, namelijk:

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

Het onderzoek beziet welke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden ten aanzien van de publieke belangen kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid, en de werknemersbelangen van sectorale werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden in de betreffende sector, sinds de introductie van marktwerkingsbeleid.

Daarbij moet een methodologisch voorbehoud worden gemaakt. Het is namelijk niet mogelijk om een causale relatie te leggen tussen het marktwerkingsbeleid en de beschreven ontwikkelingen. De uitkomsten worden namelijk tevens beïnvloed door externe omstandigheden, zoals technologische vooruitgang of veranderde consumentenvoorkeuren. Het effect van het beleid respectievelijk de externe omstandigheden kunnen niet van elkaar worden onderscheiden. Het ontbreekt daartoe aan voldoende objectieve meerjarendata,¹ nulmetingen van de situatie ten tijde van de beleidswijziging, en inschattingen van de situatie

¹ Meerjarendata ontbreken met name voor de sectoren waar marktwerking recent is geïntroduceerd (curatieve zorg, kinderopvang).

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

wanneer geen beleid zou zijn gevoerd (het ontbreken van een *counterfactual*). Het rapport spreekt om deze reden niet van effecten, maar van ontwikkelingen in de onderzochte sectoren na de invoering van marktwerking. De sectoranalyses beschrijven wel op welke wijze het beleid een impuls heeft gegeven aan de dynamiek in de onderzochte sectoren. Die dynamiek betreft veranderingen in marktstructuur en veranderingen in de gedragingen die marktpartijen hebben laten zien.

Leeswijzer

Dit inleidende hoofdstuk geeft een methodologische verantwoording en plaatst het marktwerkingsbeleid in context. Hoofdstuk 2 gaat in op de eerste onderzoeksvraag en geeft weer hoe in de onderzochte elf sectoren de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van de semipublieke diensten zijn ontwikkeld en wat zich heeft voorgedaan met de sectorale werkgelegenheid en arbeidsvoorwaardenontwikkeling. Deze weergave is gebaseerd op de uitgebreide sectoranalyses die in de bijlage zijn opgenomen. Hoofdstuk 3 geeft antwoord op de tweede onderzoeksvraag en somt algemene bevindingen over het gevoerde marktwerkingsbeleid op en trekt lessen voor de toekomst.

1.2 Aanpak van het onderzoek.

Inleiding

Dit onderzoek schetst de ontwikkelingen ten aanzien van de publieke belangen en de sectorale werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden in (semi)publieke sectoren waar marktwerkingsbeleid is gevoerd. De volgende paragrafen geven aan wat daarbij wordt verstaan onder marktwerkingsbeleid en hoe de onderzochte sectoren zijn geselecteerd. Verder wordt beschreven wat de semi-publieke sectoren zijn en welk conceptueel model ten grondslag ligt aan de analyse van de sectoren.

Definitie van marktwerkingbeleid

Een onderzoek over marktwerkingsbeleid roept de vraag op, wat marktwerkingsbeleid precies is. Onder marktwerkingsbeleid verstaan wij het beleid dat er op is gericht om vraag en aanbod effectiever op elkaar te laten reageren, met het doel dat de gebruiker van de goederen of diensten profiteert van een toegenomen keuzevrijheid en/of verbeterde prijs-kwaliteit verhouding en/of meer en betere producten. Marktwerking is hierbij geen doel op zich, maar een middel voor meer welvaart van een zo groot mogelijk groep.

Marktwerkingsbeleid kan aansluiten bij de aanbodzijde van de markt, bij de vraagzijde, en/of bij de prijsvorming:

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

- Wanneer de overheid aansluit bij de aanbodzijde kan concurrentie *op* de markt worden bevorderd door het verlagen van toetredingsdrempels voor nieuwe toetreders (liberalisering). Concurrentie *om* de markt kan worden bevorderd door veilingen, aanbestedingen, concessieverlening en /of managementaanbestedingen.
- Wanneer overheidsbeleid aansluit bij de vraagzijde kan sprake zijn van het financieel mondig maken van, c.q. budgetverantwoordelijkheid geven aan, cliënten/consumenten door het verstrekken van vouchers of persoonsgebonden of persoonsvolgende budgetten. Ook kan de cliënt/consument op een niet-financiële manier bewust of mondig worden gemaakt, bijvoorbeeld door transparantie te vergroten of overstapkosten te verlagen.
- Bij het aansluiten bij de prijsvorming valt te denken aan het vrijgeven van prijzen (liberalisering), het stellen van minimum- of maximumprijzen of het instellen van maatstafconcurrentie of benchmarking (regulering).

Tabel 1: Voorbeelden van marktwerkingsbeleid

Aansluitingsmogelijkheden van marktwerkingsbeleid	Voorbeelden	
Aanbodzijde	Concurrentie op de markt	Verlagen toetredingsdrempels
	Concurrentie om de markt	Veilingen, aanbestedingen, concessieverlening, managementaanbesteding
Vraagzijde	Financieel	Budgetverantwoordelijkheid, vouchers, persoonsgebonden budgetten (pgb's)
	Niet-financieel	Transparantie bevorderen, overstapkosten verlagen
Prijsvorming	Liberalisering	Vrije prijzen
	Regulering	Minimum, maximumprijzen, benchmarking, maatstafconcurrentie

Marktwerkingsbeleid dient te worden onderscheiden van privatisering en het staatsdeelnemingenbeleid, omdat eigendomsoverdracht (privatisering) op zichzelf niet hoeft te leiden tot een betere afstemming tussen vraag en aanbod. De nieuwe private monopolist heeft immers dezelfde marktpositie en ervaart vanuit diezelfde marktverhoudingen geen andere prikkels dan de eerdere publieke monopolist.

Selectie van onderzochte sectoren

Het onderzoek richt zich op het introduceren van marktwerking in (semi)publieke sectoren. Bij de keuze voor te onderzoeken sectoren kon worden geput uit een ruime selectie (zie tabel 2). De sectoren die de Tweede Kamer tijdens het debat op 30 mei 2007 heeft genoemd, behoren tot de te onderzoeken sectoren.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Tabel 2: marktwerkingsbeleid 1987-2007

Marktwerkingsbeleid 1987-2007	
Jaar	
1987	Luchtvaart (periode 1987-1997)
1995	Telecom,GSM; AWBZ; Advocatuur (rechtsbijstand)
1997	Spoor; Ziekenfonds
1998	Telecommunicatie; Energie grootverbruikers
1999	Notariaat; Taxi;Makelaars
2000	Post; Openbaar vervoer (regionaal)
2001	Duurzame energie; Makelaars; Gerechtsdeurwaarders
2002	Re-integratie ondersteuning, Benzinemarkt; Energiemarkt middelgrote gebruikers
2003	AWBZ
2004	Energie (gas en elektriciteit)
2005	Kinderopvang; curatieve zorg
2006	Curatieve zorg, zorgverzekeringswet
2007	Thuiszorg

Dit onderzoek beschouwt een brede selectie van sectoren. Een breed palet aan geselecteerde sectoren biedt immers grotere mogelijkheden om lessen te trekken uit de ervaringen met het marktwerkingsbeleid. De betrokken sectoren hebben een duidelijk belang voor de burger. Er zijn sectoren onderzocht waar marktwerkingsbeleid in verschillende vormen (vraagsturing, aanbestedingen, liberalisering) ten doel heeft gehad om ruimte te creëren voor een grotere vraagoriëntatie en/of effectieve(re) toetredingsmogelijkheden voor nieuwe aanbieders. Naast sectoren waar marktwerkingsbeleid reeds enige tijd geleden is ingevoerd, zijn ook enkele jongere casus betrokken, ook al zijn de uitkomsten daar nog niet alle even eenduidig uitgekristalliseerd.

De onderzochte sectoren zijn: energie (gas en elektriciteit), telecommunicatie (vaste en mobiele telefonie), post, decentraal openbaar vervoer, goederenvervoer over het spoor, taxi, luchtvaart, curatieve zorg² (inclusief de markt voor zorgverzekeringen), kinderopvang, re-integratiediensten en het notariaat. De huishoudelijke hulp in de Wet maatschappelijke ondersteuning zou oorspronkelijk ook worden meegenomen in dit onderzoek. De Wmo is echter pas op 1 januari 2007 in werking getreden. Er bleken nog onvoldoende valide en betrouwbare gegevens beschikbaar om de ontwikkelingen die zich sindsdien in deze sector hebben voltrokken, adequaat te kunnen weergeven. Deze gegevens zullen worden verzameld, opdat de effecten van het gevoerde beleid in de toekomst kunnen worden gemonitord.

² Het betreft hier de curatief somatische zorg (de zorg die is gericht op herstel of genezing van het lichaam). Deze zorg wordt ook wel aangeduid als curatieve zorg, medisch specialistische zorg of ziekenhuiszorg. In dit onderzoek zullen ook deze termen gebruikt worden.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Publieke belangen

Doelmatigheid, kwaliteit en toegankelijkheid zijn belangrijke publieke belangen, die niet altijd goed door de markt geborgd worden. Deze erkenning is essentieel aangezien het marktwerkingsbeleid tot doel had de voordelen van de markt te benutten. Als een markt goed functioneert, zal deze producten en diensten leveren die zowel in prijs en kwaliteit als in hoeveelheid aansluiten bij de behoefte van vragers (allocatieve efficiëntie). De producten en diensten worden tegen zo laag mogelijk kosten geproduceerd (statische efficiëntie). Een optimaal functionerende markt zorgt bovendien dat de goederen zich voortdurend aanpassen aan de wensen van consumenten en ook dat steeds efficiëntere manieren van produceren worden uitgevonden (dynamische efficiëntie).

De markt leidt niet altijd als vanzelf tot deze efficiënte uitkomsten. Er kan sprake zijn van marktfalen, waardoor ingrijpen door de overheid benodigd is om te bewerkstelligen dat de markt tot efficiënte uitkomsten leidt. Marktfalen kan voortkomen uit onvoldoende concurrentie, onvolledige informatie, informatie-asymmetrie, schaalvoordelen, externe effecten en collectieve goederen. Voorbeelden van manieren waarop de overheid ingrijpt bij zulk marktfalen, zijn het optreden tegen het misbruik van een economische machtspositie op basis van de Europese en Nederlandse mededingingswetgeving; het stellen van minimum kwaliteitseisen en daar toezicht op houden via een Inspectie (zorg, notariaat), en het reguleren van toegang tot een essentieel netwerk en de prijs die de netbeheerder daarvoor berekent (energie, telecom).

Het marktproces kan voorts leiden tot een ongewenste welvaartsverdeling. Dit kan reden voor de overheid zijn om in te grijpen in óf de marktuitskomsten (via bijvoorbeeld belastingheffing) óf het marktproces zelf (door middel van bijvoorbeeld subsidies). Zo zijn de kinderopvangsubsidies inkomensafhankelijk, waardoor kinderopvang voor alle inkomensgroepen toegankelijk wordt. Een ongewenste welvaartsverdeling hoeft niet altijd tussen lagen en hoge inkomensgroepen te zijn. Het betreft ook gelijke toegang tot bepaalde diensten voor mensen die wonen in verschillende regio's, of voor mensen met een verschillende gezondheid. De overheid kan deze groepen financieel ondersteunen of de toegang tot bepaalde diensten garanderen door een plicht tot universele dienstverlening.

Er is een set relevante indicatoren gekozen om zo een beeld te schetsen van de betreffende publieke belangen in elk van de onderzochte sectoren. Hieronder gaan we in op de variabelen en indicatoren.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Kwaliteit is een ruim begrip en kan via verschillende onderverdelingen hanteerbaar worden gemaakt. Een eerste manier is om te onderscheiden naar horizontale en verticale kwaliteitsaspecten. Bij verticale kwaliteitsaspecten geldt voor alle gebruikers: hoe meer, hoe beter. Denk aan de veiligheid van een auto. Bij horizontale kwaliteitsaspecten geldt: smaken verschillen; de een rijdt liever in een rode auto, de ander in een blauwe. Andere verdelingen zijn objectieve versus subjectieve kwaliteit, zichtbare versus niet-zichtbare kwaliteit. In dit onderzoek specificeren we naar basiskwaliteit, klantwaardering en productdifferentiatie/innovatie.

Basiskwaliteit: Bij de introductie van (meer) marktwerking kan de overheid besluiten om een bepaald (minimum) niveau van kwaliteit te garanderen (basiskwaliteit). De overheid houdt hier middels bijvoorbeeld inspecties toezicht op.

Klantwaardering gaat veelal over kwaliteitsindicatoren zoals service en klachtafhandeling.³ Onder *productdifferentiatie /innovatie/keuzebreedte* wordt aangegeven waar nieuwe producten (goederen en/of diensten) zijn ontstaan die beter aansluiten op de wensen van de klant. Door de introductie van marktwerking kunnen bedrijven zich onderscheiden door verschillende kwaliteitsniveaus en verschillende producten aan te bieden. De mate van toegenomen productinnovatie is moeilijk te vergelijken tussen de sectoren. Waar de diensten van een low-cost carriers in de luchtvaart als innovatief worden beoordeeld, kan worden afgevraagd of het aanbod van Tuk-Tuks en Riksjas in de taxisector in vergelijkbare mate de keuzebreedte hebben doen toenemen. Het beoordelen van toegenomen keuzebreedte is daarom *binnen* de sector gehouden en niet gerelateerd aan vergelijkbare ontwikkelingen in andere sectoren.

Onder *toegankelijkheid* verstaan we in dit onderzoek de beschikbaarheid, de bereikbaarheid en de betaalbaarheid van de dienst. Omdat betaalbaarheid nauw samen hangt met de prijs voor een dienst, beschouwen we in dit onderzoek ook prijs als een indicator voor toegankelijkheid. Het borgen van de toegankelijkheid in deze sectoren is veelal een publiek belang. De reden is dat de overheid vindt dat bepaalde diensten voor iedereen beschikbaar en betaalbaar moeten zijn. Als marktwerking geïntroduceerd wordt, is het soms niet meer aantrekkelijk voor bedrijven om de dienst aan bepaalde groepen mensen te leveren. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om chronisch zieken, mensen met lagere inkomens en mensen woonachtig in afgelegen gebieden. Diensten komen dan niet, of tegen relatief te hoge prijzen, tot stand. Vanuit het herverdelingsperspectief borgt de overheid in dergelijke gevallen de toegankelijkheid.

³ Klantwaardering kan ook gaan over de basiskwaliteit en productdifferentiatie, dus deels is er een overlap.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Bij *doelmatigheid* gaat het in dit onderzoek om het tegen zo laag mogelijke kosten aanbieden van diensten (statische efficiëntie) en het ontwikkelen van efficiëntere productiemethoden (dynamische efficiëntie; procesinnovatie). Productinnovatie/-differentiatie wordt onder kwaliteit beschreven.

Indicatoren die gebruikt zijn om de doelmatigheid in kaart te brengen zijn o.a. bezettingsgraad, prijsontwikkeling in combinatie met de toegevoegde waarde, prijsspreiding van verschillende aanbieders, schaalvergroting, de verhouding tussen zorgindicatie en geleverde dienst, arbeidsproductiviteit, inschattingen van aanbestedende overheden over kostenbesparingen door aanbesteden. De blik is hier beperkt tot microdoelmatigheid. Vanuit het perspectief van de samenleving als geheel zou het goed zijn om ook een indicatie te geven van de effecten van marktwerking op macrodoelmatigheid. Voorbeelden daarvan zijn de totale kosten van het openbaar vervoer (dus niet alleen de kosten van de aanbestede diensten, maar ook de omvang van de subsidies die vanuit de rijksbegroting worden gefinancierd), de baten van een effectief re-integratiebeleid in de zin van een blijvende uitstroom uit sociale uitkeringen, en het beheersbaar houden van het beslag van de sector zorg op de rijksbegrotingmiddelen. Deze macrofocus valt echter buiten het bestek van dit onderzoek.

Er gelden meer publieke belangen waarvoor de overheid verantwoordelijkheid draagt, die niet centraal staan in dit onderzoek. *Milieu* is bijvoorbeeld een relevant publiek belang. Voor zover marktwerking / liberalisering mede heeft geresulteerd in een toename van de vraag naar diensten die ten koste gaat van het milieu (bijvoorbeeld in het geval van mobiliteit), geldt dat milieubehoud rechtstreeks moet worden gewaarborgd via specifieke wet- en regelgeving, en niet via het artificieel in stand houden van ondoelmatigheden in de betreffende sector.

Dit onderzoek beschrijft ook voor elke sector de ontwikkeling in werkgelegenheid en de arbeidsvoorwaarden. Voor de arbeidsvoorwaarden wordt ingegaan op de ontwikkeling van het reële uurloon binnen de sector, die ontwikkeling relatief aan de ontwikkeling van het gemiddelde reële uurloon voor de gehele economie, en de overige arbeidsvoorwaarden, arbeidsverhoudingen en functie-inhoud.

Hierbij moet wel een aantal opmerkingen worden geplaatst. Ten eerste geven de sectoranalyses elk een partieel beeld door inzicht te bieden in de werkgelegenheidsontwikkeling voor die betreffende sector. Dat laat onverlet dat verlies van

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

werkgelegenheid in de ene sector kan worden gecompenseerd door werkgelegenheidsontwikkeling in de andere sector⁴

Ten tweede beoogt het overheidsbeleid om langs meerdere wegen een voorwaardenscheppend klimaat te creëren voor een gunstige ontwikkeling van groei en arbeidskansen in Nederland in zijn geheel genomen. Behoud van *sectorale* werkgelegenheid en verbetering/behoud van bepaalde sectorale arbeidsvoorwaarden (anders dan het wettelijk minimum) zijn echter nergens doel of randvoorwaarden geweest bij sectorhervormingen. Voor wat betreft de ontwikkeling van arbeidsvoorwaarden ligt het primaat bij de sociale partners. De overheid legt met de arbeidswetgeving een basis voor akkoorden tussen de sociale partners.

Conceptueel model

De sectoranalyses beschrijven de marktomstandigheden in de semipublieke sector en beogen 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 marktpelers, en einduitkomsten. Bij marktstructuur gaat het bijvoorbeeld om het aantal en de omvang van aanbieders en vragers, de mate van productdifferentiatie, concentratie en de eventuele aanwezigheid van toe- en uittredingsbarrières. Bij gedrag van marktpartijen gaat het bijvoorbeeld om gedrag van aanbieders ten aanzien van prijs, innovatie, advertenties, uitgaven aan onderzoek en ontwikkeling, en om gedrag van vragers ten aanzien van productvergelijking en overstappen. Bij einduitkomsten valt te denken aan een grotere doelmatigheid (door het dalen van excessieve winstmarges en het terugdringen van verspilling) en toegenomen keuzebreeds door innovatie en technologische vooruitgang. Het structuur-gedrag-resultaat paradigma stelt dat uitkomsten in een sector mede afhankelijk zijn van het gedrag van vraag- en aanbodzijde, dat op zijn beurt mede afhankelijk is van de marktstructuur.

Daarom wordt ter verklaring van de einduitkomsten in de sectoranalyses, ook gekeken naar veranderingen in marktstructuren en in het gedrag van marktpartijen (paragrafen 3 marktdynamiek .

⁴ Ter context: paragraaf 1.3 schetst het (recent dalende) verloop van de werkloze beroepsbevolking (als % van de beroepsbevolking) in Nederland in de afgelopen decennia.

1.3 Marktwerkingsbeleid in historisch perspectief

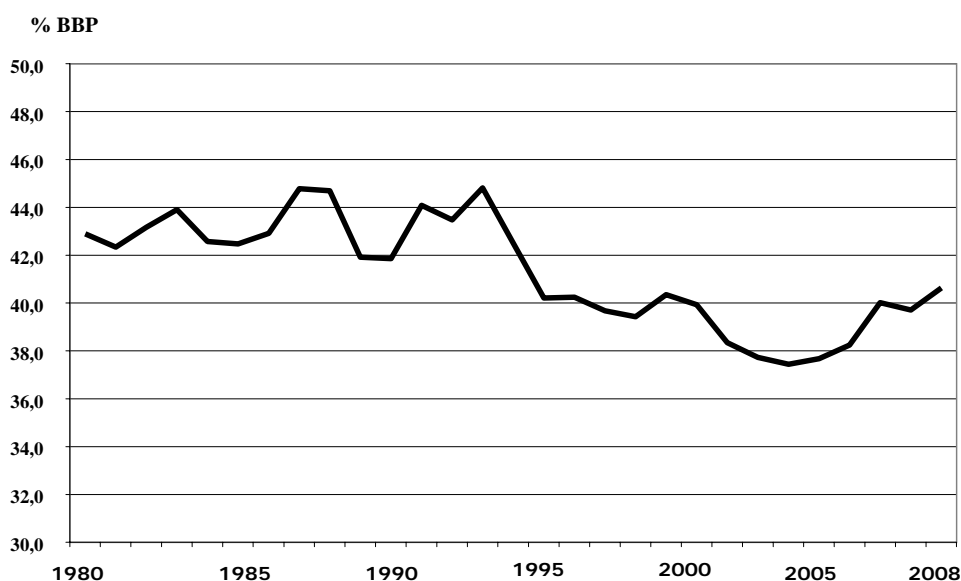
Inleiding

Om een oordeel te kunnen vormen over het marktwerkingsbeleid, moeten de einduitkomsten worden afgezet tegen de oorspronkelijke doelen van het marktwerkingsbeleid. De beleidstrajecten in de elf sectoren hebben alle een eigen karakter wat betreft doelen en instrumenten, die mede begrepen dienen te worden in het licht van de tijd. Voor het volledige begrip plaatst deze paragraaf het gevoerde marktwerkingsbeleid in de afgelopen twee decennia in zijn sociaal-economische beleidscontext.

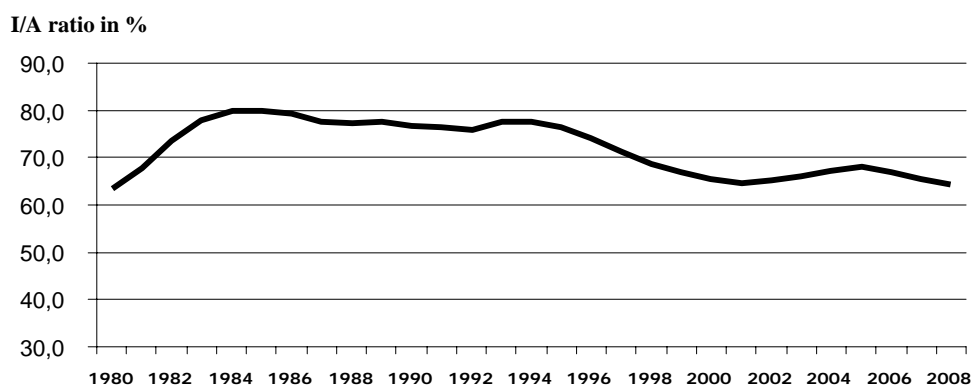
Marktwerkingsbeleid vanaf 1980

Ruim 20 jaar geleden, aan het begin van de jaren '80 van de vorige eeuw, zette het toenmalige kabinet in op een ingrijpend hervormingsbeleid vanwege de ontsporing van de overheidsfinanciën en de verslechtering van de sociaal-economische situatie. Ter illustratie van de situatie in de jaren '80 (en de ontwikkelingen sindsdien) dienen de onderstaande grafieken (zie figuren 1,2,3).

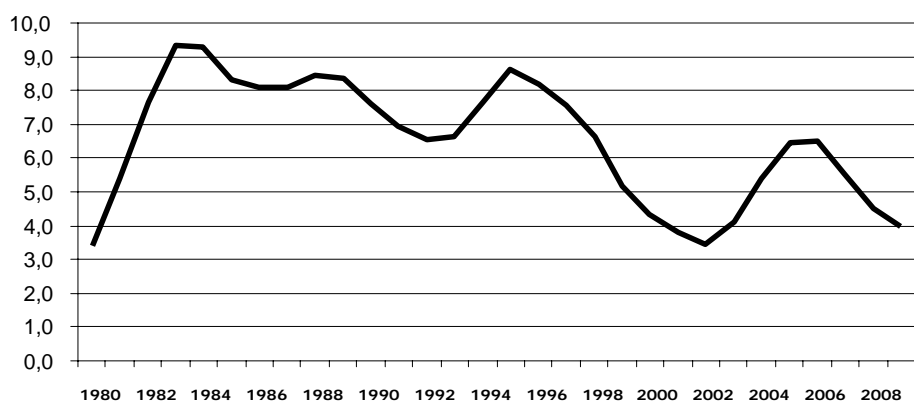
Figuur 1 Collectieve lastendruk



Figuur 2: I/A ratio



Figuur 3: Werkloze beroepsbevolking in % van de beroepsbevolking



De collectieve lastendruk geeft de collectieve lasten (gevormd door m.n. belastingen en sociale premies) weer als percentage van het bruto binnenlands product. De I-A ratio staat voor de verhouding inactieven-actieven in de economie, dat wil zeggen het aantal ontvangers van sociale uitkeringen ouder dan 15 jaar als percentage van de werkzame beroepsbevolking. Deze ratio is een indicator voor het draagvlak van de sociale verzekeringen: Wanneer de ratio stijgt, zijn er minder werkenden per ontvanger van een uitkering. De werkloze beroepsbevolking bestaat uit alle mensen van 15-64 jaar zonder werk (of met werk voor minder dan twaalf uur per week), die actief op zoek zijn naar betaald werk voor twaalf uur of meer per week en daarvoor beschikbaar zijn.

Een belangrijk onderdeel van het beleid was om de economie dynamischer te maken door het voeren van een marktwerkingsbeleid. In de kabinetten Lubbers (periode 1982-1994) was dat vooral gericht op het (weer) beheersbaar maken van de omvang en rol van de collectieve sector en de overheidsfinanciën. In deze periode drong door dat de overheid zich

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

verantwoordelijk had gemaakt voor zaken die de samenleving goed zelf kon regelen. Bedrijven als DSM, Sdu en Postbank waren nog in publieke handen zonder dat ze een duidelijk publieke taak hadden. De meest indrukwekkende ervaring met dit beleid was de overheidsbemoeienis met de scheepsbouwer Rijn-Schelde-Verolme. Ondanks overheidssteun van € 2,2 miljard ging het bedrijf in 1983 ten onder. De aandacht werd gevestigd op (in) directe kosten van overheidsingrijpen en overheidsfalen (zie box 1).

Box 1. Overheidsfalen en kosten overheidsingrijpen

De overheid kan in de markt ingrijpen als de markt niet zelf tot efficiëntie en tot een optimale welvaart leidt. Aan dit overheidsingrijpen zitten echter ook kosten en risico's, die een negatief effect hebben op de maatschappelijke welvaart.

Het niet op de juiste manier ingrijpen van de overheid wordt wel het overheidsfalen genoemd. Verkeerd ingrijpen kan voortvloeien uit het rent seeking gedrag van belangengroepen. Deze groepen beogen politieke besluiten te beïnvloeden ten faveure van hun eigen (private) belang. Een andere bron van overheidsfalen is dat de overheid niet alle kennis heeft om op de meeste effectieve en efficiënte manier in te grijpen in de markt, bijvoorbeeld het maken van een inschatting van het gedrag van vragers en aanbieders op de markt. RSV is jarenlang het symbool geweest van de idee dat de overheid niet op de stoel van de ondernemer moet gaan zitten, omdat dit de burger (als belastingbetaler) veel geld kan kosten en omdat het de economie verstoort. In het Rijn-Schelde-Verolme ging het om in totaal € 2,2 mld. aan belastingmiddelen.

Bovendien geldt in alle gevallen dat aan overheidsingrijpen kosten zijn verbonden, bijvoorbeeld de uitvoeringskosten zoals kosten van toezicht, kosten die een regelgevende of aanbestedende overheid moet maken. Deze uitvoeringskosten moeten bovendien worden geïnd via belastinggelden, wat ook kosten (en mogelijk economische verstoringen) met zich meebrengt. De baten van het overheidsingrijpen moeten opwegen tegen de kosten die daarmee gemoeid zijn. Het is overigens niet eenvoudig om deze kosten en baten in kaart te brengen.

Marktwerkingsbeleid vanaf 1990

In de kabinetten Kok (Paars) kwam meer aandacht voor de werking van markten waarbij de nadruk niet (meer) volledig lag op het beheersbare maken van de collectieve sector, maar zich verlegde naar de nadruk op marktwerking en kwaliteit van wet- en regelgeving. De MDW projecten dienen als voorbeeld. Rode draad in de besluitvorming over MDW onderwerpen is dat de overheid zich moet concentreren op de werkelijke publieke belangen (zoals veiligheid, toegankelijkheid van collectieve voorzieningen en gezondheid), en zich, voor zover die belangen dat niet nodig maken, beter kan onthouden van bedrijfseconomische afwegingen (zoals vaststelling van bedrijfstijden, prijs- en capaciteitregulering).

In deze periode werden een aantal generieke afwegingskaders opgesteld, zoals het afwegingskader voor netwerksectoren (2002), de calculus van het publieke belang (2003) en zorgvuldig dereguleren in de gezondheidszorg (2004), die bijdroegen aan het helder formuleren wat de rol van de overheid was en hoe deze in te vullen.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

In deze periode kwam ook het Nederlands kartelparadijs aan zijn einde. De Mededingingswet werd van kracht in 1998 en de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) werd opgericht. Hieruit bleek de veranderde rol van de overheid in de economie: die van marktmeester die voor eerlijke concurrentieverhoudingen moet zorgen.⁵ In deze periode werd -mede door Europese besluitvorming- marktwerking bevorderd in de voormalige nuts- en semi-publieke sectoren. De introductie van marktwerking in luchtvaart, telecom, spoor en energie zijn ingezet door Europese richtlijnen. Sommige vrije beroepen raakten hun onnodig bevoorrechte positie kwijt (makelaars en notarissen, 1999). En het openbaar vervoer werd ten dele aanbesteed (1999, 2001).

Marktwerkingsbeleid vanaf 2000

Onder de kabinetten Balkenende is sprake van een voortzetting van het marktwerkingsbeleid, zo werd er marktwerking in de curatieve zorg geïntroduceerd. In deze periode is voortschrijdend inzicht bepalend voor de rol van de overheid als marktmeester en over de rol van consumenten. Markten werken alleen goed als consumenten hun (disciplinerende) rol kunnen vervullen richting bedrijfsleven. Er kwam meer aandacht voor de bewustwording van consumenten van hun rechten en mogelijkheden (bijvoorbeeld bij de keuze voor ziektekostenverzekeraar), consumenten hebben meer inspraak gekregen (bijvoorbeeld door het verleggen van subsidiestromen via ouders in de sector kinderopvang), en de Consumentenautoriteit is opgericht.

1.4 Macro-economische effecten

Doelmatigheid en welvaartsontwikkeling

Marktwerkingsbeleid beoogt de concurrentie in een sector te stimuleren en geeft daarmee een prikkel tot meer efficiëntie in de productie van goederen en diensten. Verder vergroot ze de prikkel tot het vernieuwen van producten en productieprocessen.⁶ In beide gevallen leidt de vernieuwing tot een betere kwaliteit/prijsverhouding. Bedrijven concurreren met elkaar om de gunst van de consument. Die consument kan eenzelfde product/dienst tegen een lagere prijs kopen, omdat de concurrentie ondernemers dwingt om zo efficiënt mogelijk te produceren. Ook profiteert de consument van innovatie als er een beter, ander of nieuw

⁵ Sinds 2004 berekent de NMa de effecten van haar mededingingstoezicht. Dit toezicht leverde Nederland in 2006 ongeveer € 300 mln. Op (NMa Jaarverslag 2006, blz. 72). Het toezicht op de energienetwerken voegde daar nog € 500 mln. aan toe.

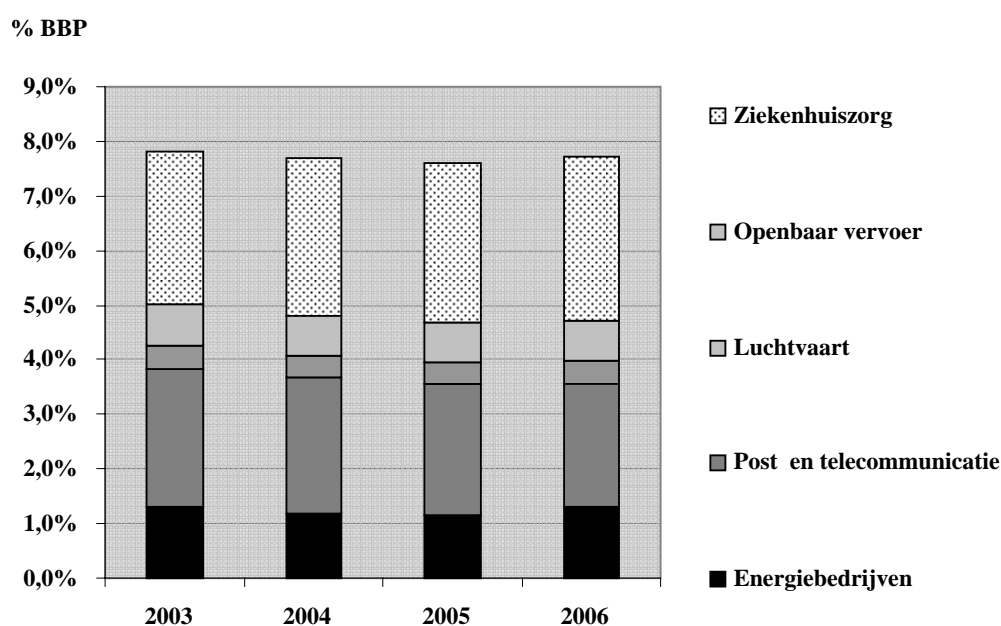
⁶ Dynamische efficiëntie heeft een groter effect op de maatschappelijke welvaart dan statische efficiëntie. Zie Haffner en Van Bergeijk (red), 1997, Regulatory reform in The Netherlands, p 42 (indirect effects).

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

product wordt geproduceerd (productinnovatie). Ook hier wint de consument (en de innoverende onderneming).

In de onderzochte sectoren is de doelmatigheid toegenomen. De welvaartsverbeteringen die hieruit voortvloeien, hoeven zich echter niet tot de sector zelf te beperken maar kunnen doorwerken naar de rest van de economie (macro-effect). De welvaartswinst in de betreffende sector verspreidt zich over de rest van de economie, bijvoorbeeld omdat consumenten geld overhouden en dit aanwenden om meer of andere goederen te kopen. Het is echter bij gebrek aan data echter lastig om een kwalitatief beeld te schetsen van het effect dat het marktwerkingsbeleid in de elf onderzochte sectoren heeft gehad op de rest van de economie. Er zijn slechts enkele studies gedaan waar getracht is de macro-effecten van sectoraal marktwerkingsbeleid in kaart te brengen⁷ Het potentieel voor de Nederlandse economie van de sectorale doelmatigheidsslagen kan dan ook slechts worden geïllustreerd door te wijzen op het feit dat zes van de elf onderzochte sectoren samen een aandeel van 13 procent in het BBP uitmaken (zie figuur 4).

Figuur 4: aandeel BBP van 5 onderzochte sectoren



Bron: CBS 2007, eigen bewerking MinEZ

⁷ Haffner en Van Bergeijk (op.cit.) schatten de macro-economische doorwerking van de welvaartswinst door deregulering in *luchtvaart, energie, wegtransport, telecom, en distributie & detailhandel* op 1,5% BBP-groei en 0,7% werkgelegenheidsgroei. Van Sinderen (in NMa, Contouren van het Economisch Bureau, 2006) komt op een welvaartswinst van € 3 miljard als gevolg van een effectievere fusiecontrole, concurrentietoezicht en regulering van energienetwerken.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Werkgelegenheidsontwikkeling

In alle onderzochte sectoren was het verbeteren van doelmatigheid een doel van het marktwerkingsbeleid. Concurrentie zal bedrijven prikkelen om de kosten te verlagen door de arbeidsproductiviteit van haar werknemers te vergroten, wat kan leiden tot een werkgelegenheidsverlies bij het betreffende bedrijf. Anderzijds kan een doelmatige efficiëntie leiden tot een betere prijs/kwaliteit verhouding en een toename van de vraag (met positieve gevolgen voor bedrijvigheid en werkgelegenheid). De sectorale werkgelegenheid wordt uiteindelijk mede beïnvloed door externe factoren, zoals toenemende vraag (consumentenvoorkeuren) en technologische ontwikkelingen. Op langere termijn ontstaan nieuwe arbeidsplaatsen zolang de Nederlandse economie als geheel goed blijft functioneren. In de vorige paragraaf werd aangegeven dat de werkloosheid als percentage van de beroepsbevolking sinds 1980 structureel is gedaald.

2. Ontwikkelingen in publieke belangen, werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op 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?*

Het gaat hierbij om de volgende sectoren: telecom, energie, post, luchtvaart, decentraal openbaar vervoer, spoorgoederenvervoer, taxi, curatieve zorg/zorgverzekeringswet, re-integratieondersteuning, kinderopvang, en het notariaat.

De sectoranalyses (zie bijlage) vormen de basis voor dit hoofdstuk. Ze beschrijven achtereenvolgens het gevoerde marktwerkingbeleid, de dynamiek op de markt, en de ontwikkeling van de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van de dienstverlening, alsmede van de werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden in de sectoren. De analyses sluiten af met een samenvatting/conclusie.

Dit hoofdstuk geeft een integraal overzicht van de sectoranalyses. Centraal staan 4 overzichtstabellen.

- Tabel 1 plaatst het gevoerde marktwerkingbeleid in perspectief. Zij geeft aan in welke periode de veranderingen optraden, in hoeverre de veranderingen vanuit Europa of nationaal werden ingegeven, wat het doel van het beleid was, en welk type beleid werd gevoerd.
- Tabel 2 geeft de ontwikkelingen weer ten aanzien van de publieke belangen kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid sinds de start van het marktwerkingsbeleid. Deze ontwikkelingen geven het gecombineerde effect van het marktwerkingsbeleid, van andere vormen van beleid, en van overige veranderde omstandigheden.
- Tabel 3 geeft weer welke belangrijke knelpunten nog reesteren in de onderzochte sectoren. Deze knelpunten betreffen marktmacht, overstapkosten, informatie-intransparantie en moeilijkheden met effectief aanbesteden. Ze hebben tot gevolg dat vraag en aanbod in de betreffende sectoren nog onvoldoende op elkaar zijn afgestemd.
- Tabel 4 geeft de ontwikkeling in de sectorale werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden weer.

Paragraaf 2.2 gaat in op het beleid. Paragraaf 2.3 schetst de ontwikkeling in publieke belangen en knelpunten in de marktwerking. Paragraaf 2.4 geeft de ontwikkeling in

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden weer. In deze paragrafen wordt eerst een samenvattende tabel gepresenteerd, gevolgd door een toelichting. Tot slot volgt in paragraaf 2.5 per sector een specifiekere toelichting.

2.2 *Beleid*

Deze paragraaf beschrijft het marktwerkingsbeleid in de 11 sectoren en gaat in op de periode wanneer de marktwerking geïntroduceerd is, de drijvende kracht achter het beleid, het doel en de randvoorwaarden van het beleid en het beleidstype. Deze paragraaf is gebaseerd op de paragrafen 2 (Beleid) uit de sectoranalyses.

Tabel 1. Het gevoerde marktwerkingsbeleid

	Periode(n)	Drijvende kracht	Doel / randvoorwaarden van beleid *	Beleidendstype			
				PRIV	LIB	AANB	VF
A. NETWERKSECTOREN							
1	Luchtvaart	1987;1990;1993,1997	EU, INT	D, K	X	X	
2	Telecom	1989;1995;1998;2004	EU, Techniek	D, K	X	X	
3	Post	2000	EU	D, K	X	X	
4	Energie (kleinverbruikers)	1998-2004	EU	D, K	X	X	
5	Spoorgoederenvervoer	1991,1995,2002,2005	EU	D, K	X	X	
B. TRIPARTIETE MARKTEN							
6	Decentraal OV	2000	NL	D, K, G		X	X
7	Cure/Zvw	2005,2006	NL	D, K		X	
8	Re-integratie	2002,2004	NL	D, K	X		X
C. OVERIGE							
9	Kinderopvang	2005,2006	NL	K, G			X
10	Taxi	2000,2004	NL	D, K, G		X	X
11	Notariaat	1999	NL	D, K		X	

* Regulering van kwaliteit en toegankelijkheid vindt veelal plaats in de dezelfde wetgeving als waarin ook de liberalisering, aanbesteding of vraagfinanciering werd geregeld, en soms in andere wetten (bijv. veiligheid luchtvaart).

Legenda

<i>Drijvende kracht</i>	EU	EU gaf de aanleiding voor herordening (vervolmaking Interne Markt)
	INT	Internationaal (breder dan EU) gaf aanleiding voor herordening
	Techniek	De marktdynamiek (bijv. technologische ontwikkeling) gaf een sterke prikkel tot marktheroeding
	NL	Nederland zelf zag aanleiding voor herordening
<i>Doel</i>	D	Doelmatigheid, Kostenbeheersing, Maatwerk
	K	Kwaliteit, Doeltreffendheid, Samenhang, Voorzieningszekerheid, Meer Samenhang
	G	Gebruik bevorderen
<i>Soort</i>	PRIV	Privatisering: afstoten van overheidseigendom
	LIB	Liberalisering: opstellen markt voor nieuwe toetreders (o.a. door afschaffing wettelijk monopolie) en/of prijzen vrij geven (prijsdifferentiatie toestaan)
	AANB	Aanbesteden (veelal na decentralisatie / verleggen van beleids- en budgetverantwoordelijkheid)
	VF	Vraagfinanciering

Kolomsgewijze toelichting

Perioden en drijvende kracht

De introductie van marktwerking in de betreffende sectoren is gestart in 1987 in de luchtvaart. In de kinderopvang en curatieve zorg is recent (2005) marktwerking geïntroduceerd. Marktwerking is veelal stapsgewijs geïntroduceerd. De drijvende kracht achter de het marktwerkingsbeleid was voor de netwerksectoren vooral de EU. Voor de andere sectoren was marktwerking een nationaal initiatief.

Doel en randvoorwaarden

Bij alle sectoren zijn meer doelstellingen opgenomen. In sommige sectoren waren meerdere doelstellingen tegelijk relevant. In andere sectoren is de doelstelling in de tijd gewijzigd. De sectoranalyses gaan hier verder op in. Het doel van de introductie van marktwerking was veelal het vergroten van de doelmatigheid. Kwaliteit was niet altijd een expliciet doel, maar wel een randvoorwaarde, in de zin dat de kwaliteit niet mocht dalen onder een maatschappelijk aanvaardbaar geacht minimumniveau (basiskwaliteit). In de kinderopvang, decentraal OV en taxi was de toename van het gebruik van de dienst een expliciet doel.

Beleidstype

Het marktwerkingbeleid heeft diverse vormen aangenomen. In de meeste gevallen zijn markten geliberaliseerd waardoor ruimte ontstond voor nieuwe aanbieders (door vrije vestiging) of nieuwe diensten. Bij telecom, post, goederenvervoer over het spoor, en luchtvaart is dit gepaard gegaan met (al dan niet stapsgewijze) privatisering van het staatsbedrijf of verkoop van de staatsdeelneming.

In andere sectoren, zoals re-integratie en kinderopvang, was er al sprake van vrije of laagdrempelige toetreding tot de (private) markt en is met name de wijze van aansturing van die markt door de overheid gewijzigd. Dit gebeurde mede door beleids- en budgetverantwoordelijkheid te verplaatsen naar uitvoeringsinstellingen of gemeenten. Bij kinderopvang, en in mindere mate bij re-integratie, is vraagfinanciering geïntroduceerd, zodat de gebruikers rechtstreeks beschikking krijgen over subsidies en daarmee hun zeggenschap op de markt meer kunnen laten gelden.

De overheid heeft in al deze sectoren haar rol opnieuw ingevuld. Terwijl verantwoordelijkheid voor de *productie* van de semipublieke diensten werd verlegd naar de private sector behield de overheid, vanuit de verantwoordelijkheid voor het behartigen van

de publieke belangen kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid de regierol, bijvoorbeeld als marktmeester of als opdrachtgever.

2.3 De Publieke Belangen en Marktdynamiek

In deze paragraaf worden de ontwikkelingen op de publieke belangen kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid in beeld gebracht over de periode die start bij het marktwerkingsbeleid (of, wanneer er sprake is van een nulmeting, net daaraan voorafgaand) tot heden. Ook gaat deze paragraaf in op geïdentificeerde knelpunten in de marktwerking (en, voor zover toepasselijk, de beleidreactie op die knelpunten). Basis voor deze paragraaf vormen respectievelijk de paragrafen 3 (Marktdynamiek) en paragrafen 4 (Publieke belangen) in de sectoranalyses.

Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven, is het niet mogelijk om een causale relatie te leggen tussen het marktwerkingsbeleid en de uitkomsten op de publieke belangen, omdat andere factoren hierop mede van invloed zijn en de data ontbreken om de relatieve doorwerkingen van elkaar te onderscheiden. Wel kan een idee worden gevormd over de wijze waarop het beleid een impuls heeft gegeven aan de dynamiek op de markt. In dit onderzoek maken we gebruik van het structuur-gedrag-prestatie paradigma, en wordt, ter duiding van de einduitkomsten in de sectoranalyses, gekeken naar veranderingen in marktstructuren en in het gedrag van marktpartijen.



Tabel 2 schetst de ontwikkeling van de publieke belangen sinds het marktwerkingsbeleid tot heden. Daarbij worden de begrippen basiskwaliteit, gebruikersoordeel, innovatie/productdifferentiatie/keuzebreedte, beschikbaarheid/bereikbaarheid, betaalbaarheid/prijs, en doelmatigheid gehanteerd zoals omschreven in hoofdstuk 1. Bij het lezen van tabel 2 moet overigens worden bedacht dat de kwaliteit van de data kan verschillen. 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 marktwerking; dat geldt met name voor het recentere marktwerkingsbeleid. Voor een aantal sectoren zijn helemaal geen gegevens beschikbaar over meerdere jaren.

Voor zover bekend is dat ook andere factoren de uitkomsten van de markt beïnvloeden, wordt dit in de laatste kolom van de tabel aangegeven.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Tabel 2. Ontwikkeling in uitkomsten sinds aanvang marktwerkingsbeleid

		Kwaliteit			Toegankelijkheid		Doelmatigheid	Nota bene
		Basis-kwaliteit	Gebruikers-oordeel	innovatie/ product-differentiatie/ keuzebreedte	beschikbaarheid en bereikbaarheid	betaal- baarheid /prijs*	doelmatigheid	
A NETWERKSECTOREN								
1	Luchtvaart	=	nb	↑	↑	↑	↑	Technologische veranderingen zijn sterk medebepalend voor ontwikkelingen op prijs, innovatie en toegankelijkheid Hoewel de netto energieprijs is gedaald, is de betaalbaarheid voor gebruikers verslechterd door hogere oliepijzen en belastingen. Niet over elk onderdeel dat tot basiskwaliteit kan worden gerekend zijn harde data bekend; de indicaties zijn echter positief.
2	Telecom	=	nb	↑	↑	↑	↑	
3	Post	↑	nb	↑	=	↑	nb	
4	Energie (kleinverbruikers)	=	nb	↑	=	↓	↑	
5	Spoorgoederenvervoer	↑	nb	↑	↑	nb	↑	
B TRIPARTIETE MARKTEN								
6	Decentraal OV	↑	↑	=/↑	=/↑	=/↓	↑	De consumentenprijs van het OV wordt door de Minister van V&W vastgesteld. Deze is licht gestegen. Er zijn meer aanbieders toetreden die een gevarieerd dienstenaanbod leveren. Niettemin zien opdrachtgevers ruimte voor verdere verbetering.
7	Cure/Zvw	=	↑	=/↑	↑	↑	↑	
8	Re-integratie	nb	nb	=/↑	=/↑	nvt	nb	
C Overige								
9	Kinderopvang	nb	=	↑	↓	↑	nb	Financiële toegankelijkheid is toegenomen door extra subsidie. Wachtlijsten komen doordat het enorm toegenomen aanbod toch onvoldoende is om aan de explosief gestegen vraag te voldoen. De vraagtoename is o.a. het gevolg van het beleid dat basisscholen verplicht zijn buitenschoolse opvang te organiseren sinds augustus 2007 en de toegenomen subsidie
10	Taxi Straatvervoer	nb	=	↑	↑	↓	nb	
	Taxi Contractvervoer	nb	=	↑	↑	nb	nb	
11	Notariaat	=	↑	=	=/↑	=/↑	=/↑	De aard van de producten (aktes, testamenten) is er niet naar om sterk te innoveren/differentiëren naar kwaliteit

*een  of  op prijs is gunstig voor de consument

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Legenda

↑ sterk verbeterd ; ↑ verbeterd ; = gelijk gebleven ;

↓ verminderd; ↓ sterk verminderd

NB (niet bekend) geeft aan dat nog onvoldoende valide gegevens beschikbaar zijn om een gefundeerde uitspraak te doen over de ontwikkeling.

NvT (niet van toepassing) geeft aan dat het punt niet aan de orde is in de sector; in casu gaat het er in de tabel om dat er geen gebruikersbijdrage geldt voor reïntegratie-ondersteuning.

Kolomsgewijze toelichting

Kwaliteit

Behoud van de basiskwaliteit was veelal een randvoorwaarde van het marktwerkingsbeleid. In geen van de sectoren is de basiskwaliteit dan ook afgenomen. In 5 sectoren is deze gelijk gebleven, in 3 toegenomen en voor 3 sectoren zijn (nog) geen gegevens beschikbaar.

Het gebruikersoordeel is in 3 sectoren toegenomen, in 2 sectoren gelijk gebleven en in 6 sectoren niet bekend. Er zijn dus slechts weinig gegevens bekend over het oordeel van de gebruiker van de dienst.

Alhoewel het marktwerkingsbeleid primair was gericht op het vergroten van de doelmatigheid, vormen innovatie en productdifferentiatie wellicht de belangrijkste bijproducten van dit beleid. Aanbieders hebben meer ruimte en grotere prikkels gekregen om te innoveren en om hun aanbod beter toe te spitsen op de gedifferentieerde wensen van de gebruikers. In sectoren zoals luchtvaart, goederenvervoer per spoor en post bleek bij de vragers behoefte aan minder hoogwaardige en daardoor goedkopere diensten.

Productdifferentiatie is in deze sectoren relatief gemakkelijk, omdat de gebruiker hier ook de betaler is en dus direct zijn wensen aan de aanbieders kenbaar kan maken.

In de tripartiete sectoren blijkt de differentiatie uit de grotere verscheidenheid van het dienstenaanbod in het decentrale OV en uit de toegenomen aandacht voor maatwerk op de re-integratiemarkt. Productdifferentiatie en innovatie in deze sectoren is moeilijker te bewerkstelligen, omdat de bepaler (de cliënt) niet dezelfde is als de betaler (de aanbestedende overheid). De overheid besteedt de dienstverlening aan namens de cliënten, terwijl de cliënten zelf uiteindelijk wel bepalen in welke mate de dienstverlening hen bevalt en ze er gebruik van maken. Om er voor te zorgen dat de overheid zo goed mogelijk op de hoogte is van de wensen van de cliënten, is de beleidsverantwoordelijkheid voor het

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

aanbesteden en aansturen van het decentraal OV en de re-integratiediensten gedecentraliseerd naar regionale en lokale overheden.

Voor wat betreft de overige sectoren zijn bij energie en kinderopvang tekenen van productdifferentiatie zichtbaar. In het notariaat en de taxibranche lijkt de productdifferentiatie minder duidelijk te zijn opgetreden.

Toegankelijkheid

De beschikbaarheid en bereikbaarheid van de dienst was net als de basiskwaliteit vaak een randvoorwaarde van het marktwerkingsbeleid, soms vastgelegd in universele dienstverplichtingen (telecom, post). Deze is 10 van de 11 sectoren gelijk gebleven of toegenomen. Alleen in de kinderopvang is beschikbaarheid gedaald. Ondanks het aanbod enorm is toegenomen is dit onvoldoende om aan de explosief gestegen vraag te voldoen. De vraag toename is o.a. het gevolg van het beleid dat basisscholen verplicht zijn buitenschoolse opvang te organiseren sinds augustus 2007 en de toegenomen subsidie.

De betaalbaarheid en prijs is in de helft van de sectoren toegenomen. In de sectoren luchtvaart, telecom, spoorgoederenvervoer, post en notariaat zijn prijzen gedaald. In de zorg zijn de premies minder hard gestegen dan op basis van de verwachte (stijgende) zorguitgaven verwacht mocht worden. In het taxi straatvervoer, het decentraal OV en de energiesector is de prijs gestegen. Voor energie kan dit vooral worden verklaard door de stijging van de olieprijs en de belastingen. In het geval van decentraal OV stelt de minister van V&W weliswaar de tarieven vast. De aanbestedingen hebben daar wel geleid tot een uitgebreidere dienstregeling. In de re-integratiesector is de betaalbaarheid in de zin van tarieven/eigen bijdragen voor de te reintegreren client niet aan de orde.

Doelmatigheid

Het marktwerkingsbeleid had in veel sectoren primair als doel om de doelmatigheid te vergroten, onder gelijktijdige waarborging van bepaalde – minimaal noodzakelijk geachte – niveaus van kwaliteit en toegankelijkheid. In 7 van de 11 sectoren is doelmatigheid toegenomen. In 4 sectoren zijn gegevens over de doelmatigheid niet bekend.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Tabel 3. Knelpunten in de marktwerking

	Functioneren aanbodkant	Functioneren vraagkant	Informatie/transparantie	Goed Contracteren	Beleidsreactie
A Netwerksectoren					
1	Luchtvaart				
2	Telecom				
3	Post				Ondanks afwezigheid van knelpunten in het functioneren van de markt is volledige marktopening vertraagd vanwege onduidelijkheid over de effecten van de introductie van een minimumloon in de Duitse postsector en over het btw regime voor postbedrijven in Duitsland, en vanwege discussie over arbeidsvoorwaarden in Nederland.
4	Energie (kleinverbruikers)	x			De energiemarkt is geconcentreerd, waardoor producenten mogelijk in staat zijn de groothandelsprijs op te drijven. Dit is voor een belangrijk deel ook een Europees probleem, dat met de verdere transitie richting een geïntegreerde Europese markt verminderd kan worden.
5	Spoorgoederenvervoer				
B Tripartiete Markten					
6	Decentraal OV				
7	Cure zorginkoopmarkt Cure zorgverzekeringmarkt	x	x	x	Knelpunten vloeien voort uit het nog maar beperkt beschikbaar zijn van kwaliteitsinformatie voor zowel patiënt als verzekeraar. Er zijn echter positieve ontwikkelingen op dit gebied, waaronder de ontwikkeling van kwaliteitsindicatoren, het verschijnen van de DBC-inkoopgids om verzekeraars te ondersteunen bij het contracteren op kwaliteit en de opkomst van diverse vergelijkingssites met keuze-informatie voor de patiënt.
8	Re-integratie		x	x	Publieke opdrachtgevers hebben nog onvoldoende informatie over (kwaliteit van) het aanbod om goed te kunnen contracteren, mede door steeds gevarieerder dienstverlening. Er is sprake van een leercurve. Stichting Blik op Werk bevordert transparantie door beheer van een kwaliteitskeurmerk en een prestatiebenchmark. UWV publiceert een eigen benchmark.
C Overige					
9	Kinderopvang	x			Er is sprake van hoge overstapkosten door de aard van de dienst, namelijk de persoonlijke relatie tussen ouder-kind-groepsleiding van de opvang. Dat knelpunt is een feit. Niettemin gaat druk uit op de aanbodzijde vanuit de vraagkant. Er is sprake van een groeimarkt, de vraag stijgt, en de aanbodzijde blijft dus geprikkeld om te concurreren. Ook hebben ouders inspraak als individuele consument en via de verplichte oudercommissie een institutionele positie.
10	Taxi straatvervoer Taxi contractvervoer	x	x	x	Voor alle knelpunten is flankerend beleid ingezet, te weten het vergroten transparantie en kwaliteitsgaranties. Daarnaast komt V&W in 2008 met een breed gedragen visie over de taxisector om deze knelpunten aan te pakken. Dit knelpunt wordt ook meegenomen in de visie op taxisector.
11	Notariaat		x		Het is de vraag of bij de hooggespecialiseerde juridische werkzaamheden het informatieprobleem oplosbaar is. Er bestaan wel procesmatige kwaliteitsgaranties. Zo vindt certificering plaats en worden kwaliteitshandboeken- en systemen gehandhaafd. De KNB beoogt <i>peer reviews</i> in te voeren, waarbij ook individuele dossiers op kwaliteit worden beoordeeld

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Legenda

Functioneren aanbodkant	De concurrentiedruk vanuit de aanbodzijde is nog onvoldoende.
Functioneren vraagkant	De vraagzijde oefent nog onvoldoende invloed uit op de markt.
Informatie-transparantie:	De transparantie over prijs en kwaliteit is onvoldoende of valt onvoldoende af te dwingen via contractafspraken.
Contracteren (bij aanbesteden van Re-integratie, decentraal OV, en inkoop van zorg en taxi-contractvervoer)	Het aanbestedingsproces leidt nog tot ongewenste resultaten op prijs, kwaliteit, administratieve lasten.
X	: er is nog sprake van een knelpunt

Kolomsgewijze toelichting

- Bij 2 sectoren, energie en taxi, is sprake van knelpunten in het functioneren van de aanbodkant. Bij energie is sprake een sterke concentratie terwijl handelsplaatsen langzaam tot stand komen en het gebrek aan seizoensopslag en import- en conversiecapaciteit voor toetredingsbarrières zorgen. Op de taximarkt is veel toetreding, maar op de straatmarkt heeft dat niet geleid tot effectief concurrerend gedrag door aanbieders. Taxichauffeurs verwijzen nog steeds door naar de voorste taxi in de rij. In beide sectoren zijn diverse beleidsmaatregelen in gang gezet om deze knelpunten aan te pakken.
- Bij 3 sectoren, de zorginkoopmarkt, kinderopvang, en taxi, is sprake van een knelpunt in het functioneren van de vraagzijde. Bij de zorg inkoopmarkt heeft dat betrekking op het feit dat de zorginkopers (de zorgverzekeraars) onvoldoende oog hebben voor kwaliteitsverschillen en nog vrijwel alle zorgaanbieders contracteren. In de sector kinderopvang is sprake van gering switchgedrag doordat de emotionele binding die ouders met de medewerkers van de kinderopvang hebben, hoge overstapkosten tot gevolg hebben. Bij de sector taxi treden consumenten onvoldoende kritisch op door een gebrek aan transparantie over prijs en kwaliteit.
- Bij 4 sectoren, de zorginkoopmarkt, re-integratie, taxi en notariaat, is sprake van onvoldoende transparante informatie. Dit probleem hindert het kritisch optreden van vragers op de markt, maar opmerkelijk genoeg is het informatiegebrek in de re-integratie en notariaat niet zodanig dat de vragers op de markt hun rol helemaal niet goed meer kunnen uitoefenen. De sectoranalyses beschrijven in nader detail dat in alle gevallen door zowel de sector als de overheid initiatieven worden genomen om informatie transparanter te maken.

- Bij 3 sectoren, de zorginkoopmarkt, de re-integratie, en het taxi-contractvervoer, bestaan problemen met goed contracteren. In de twee eerste gevallen zijn de problemen mede terug te voeren op het informatiegebrek dat het opnemen van contractuele afspraken over kwaliteit bemoeilijkt. In het taxicontractvervoer lijkt te weinig aandacht uit te gaan naar het monitoren van en afrekenen op contractuele afspraken over kwaliteit.

2.4 Sectorale werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden

Deze paragraaf brengt de ontwikkeling in werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden in kaart over een meerjarenperiode waarbinnen het marktwerkingsbeleid werd gevoerd. Zie tabel 4. De geschetste ontwikkelingen zijn gebaseerd op de paragrafen 5 (Werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden) uit de sectoranalyses.

Voor wat betreft werkgelegenheid (kolom 1) zijn de beoordelingen gebaseerd op CBS data (enquêtes werkgelegenheid en lonen). Deze data hebben betrekking op de periode 1995-2005. Een uitzondering betreft de sectoren telecom, luchtvaart en post waar werkgelegenheidsdata afkomstig zijn uit het LISA register. 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 sectoren cure en kinderopvang. Voor kinderopvang is voor 2006/7 gebruik gemaakt van een andere bron (PGGM). Data specifiek over de re-integratiesector zijn niet te onderscheiden binnen de bredere categorie arbeidsbemiddeling waarover CBS rapporteert, hier bestaat alleen een kwalitatief beeld dat de brancheorganisatie heeft geschetst.

Voor de ontwikkeling van de primaire arbeidsvoorwaarden is gekeken naar de ontwikkeling in het reële loon (kolom 2). Voor de meeste sectoren kon gebruik worden gemaakt van data van het CBS (enquête werkgelegenheid en lonen); deze data betreffen de nominale loonontwikkeling over de periode 1995-2005. Als indexjaar is 1995 gekozen omdat CBS vanaf dit jaar data kon leveren voor de meeste sectoren binnen de groep van elf onderzochte sectoren. Voor de sectoren luchtvaart, telecom, post is gebruik gemaakt van data afkomstig van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (CAO-databank). Deze betreffen de CAO-afspraken over totale beloningsontwikkeling voor respectievelijk KLM (cabinepersoneel), KPN en TNT in de periode 2000-2005. Data voor spoorgoederenvervoer betreffen uurlooncijfers voor de beroepsgroep machinisten en zijn verzameld door Regioplan⁸. Door de relatief recente start van het beleid ontbreken data om een beoordeling

⁸ Regioplan (2008). Effecten van marktwerking op arbeidsvoorwaarden in twaalf sectoren, Amsterdam

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

op te maken over de loonontwikkeling sinds de introductie van marktwerking in de sectoren zorg en kinderopvang. Data specifiek over de re-integratiesector is niet te onderscheiden binnen de bredere categorie arbeidsbemiddeling waarover CBS rapporteert. Alle data zijn bewerkt om een reële, geïndiceerde loonontwikkeling te kunnen schetsen.

Tot slot wordt ingegaan op de ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden, functie-inhoud en arbeidsverhouding (kolom 3). Deze zijn te divers om met een pijl te vervatten, daarom zijn deze kwalitatief omschreven. Gebruikte gegevens zijn verzameld door Regioplan middels literatuuronderzoek en interviews met vakbond- en werkgeversverenigingen.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Tabel 4. Ontwikkeling werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden

	Werk- gelegen- heid	Reële uurloon	Ontwikkelingen op overige arbeidsvoorwaarden , arbeidsverhoudingen, functie-inhoud	
1	Luchtvaart	↑	=	In de arbeidsvoorwaarden t.a.v. ziekte, arbeidsongeschiktheid en pensioen zijn sinds de liberalisering geen grote veranderingen opgetreden. De werkdruk is volgens werkgevers en werknemers wel toegenomen door enerzijds de opkomst van <i>low cost carriers</i> en anderzijds de veiligheidsmaatregelen na 11 september 2001.
2	Telecom	↑	↓	De vakbonden geven aan dat de werkdruk is toegenomen. Daarnaast is met name het beloningsbeleid individueler geworden; een groter deel van de beloning wordt gegeven op basis van individuele prestaties.
3	Post	=	=	Voor 'oorspronkelijke' postbodes is geen sprake geweest van majeure CAO-wijzigingen. De sector kent een toename van arbeidskrachten die andere taken en arbeidsvoorwaarden kennen dan 'oorspronkelijke' postbodes.
4	Energie (kleinverbruikers)	↓	↑	De energiesector is sterk van structuur veranderd. Met name in de meer traditionele functiegroepen zijn werknemers geconfronteerd met versobering van de arbeidsvoorwaarden. Tegelijkertijd hebben energiebedrijven meer aandacht voor maatwerk, competentieontwikkeling en employability. Met name hoger opgeleiden in nieuwe functiegroepen (trading, marketing) lijken te profiteren van gunstige arbeidsvoorwaarden. Het totaalbeeld is dus niet eenduidig.
5	Spoorgoederenvervoer	↓	nb	Op basis van CAO analyse kan worden geconcludeerd dat de arbeidsvoorwaarden (b.v. verlofuren en vakantietoeslag) in het spoorgoederenvervoer grotendeels onveranderd zijn.
6	Decentraal OV	↓	↑	WP2000 biedt bescherming t.a.v. arbeidsvoorwaarden en werkzekerheid. Wel wordt er een hogere werkdruk ervaren. Ook speelt er onzekerheid bij concessiewisselingen.
7	Cure/Zvw	nb	nb	Overige aspecten zijn (nog) niet noemenswaardig veranderd sinds de invoering van marktwerking in 2005.
8	Re-integratie	nb	nb	Het loongebouw is niet in beweging, wel wordt meer gebruikt gemaakt van bonussen en prestatiebeloning. Er bestaat geen sectorbrede CAO. Er wordt vaker gebruik gemaakt van flexcontracten. Er lijkt sprake van taakverzwaren door administratieve lastendruk (rapportageverplichtingen).
9	Kinderopvang	↑	↑	Sinds de introductie van marktwerking zijn de arbeidsvoorwaarden niet veranderd. Wel is sprake van verhoogde werkdruk a.g.v. het nastreven van een hogere bezettingsgraad en meer administratieve lasten.
10	Taxi	↑	↑	In het straatvervoer is veel toetreding van zzp-ers. In het contractvervoer leidt de systematiek van aanbesteden tot verminderde investeringen in opleiding van werknemers, en creatieve omgang met CAO-regels door werkgevers.
11	Notariaat	↑	↑	Volledig zicht op de (overige) arbeidsvoorwaarden is afwezig vanwege ontbreken van een cao voor het notariaat. Er bestaan geluiden dat de arbeidsvoorwaarden voor het personeel in het notariaat zouden zijn verslechterd (niet uitkeren van een 13 ^e maand, tantièmes en minder investeren in opleidingen). Voorts zou werkdruk zijn toegenomen door vermindering van het aantal medewerkers per notaris.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Legenda

↑ toegenomen = gelijk gebleven ↓ afgenomen

nb (niet bekend) geeft aan dat nog onvoldoende valide/ representatieve gegevens beschikbaar zijn om een gefundeerde uitspraak te doen over de ontwikkeling.

Kolomsgewijze toelichting

Werkgelegenheid.

Uit de beschikbare data rijst het beeld dat de werkgelegenheidsontwikkeling sterk fluctueert; in sommige sectoren is deze toegenomen en in andere sectoren is deze gelijk gebleven of gedaald. In de luchtvaart, telecom, notariaat, kinderopvang en taxisector is de werkgelegenheid toegenomen over de periode waarbinnen het marktwerkingsbeleid plaatsvond.

Voor de sector re-integratie bestaan geen harde data maar is de inschatting van de brancheorganisatie dat sprake is geweest van een toename in werkgelegenheid na invoering van het marktwerkingsbeleid.

Voor de curatieve zorg zijn geen cijfers beschikbaar voor de periode na het invoeren van de marktwerking; voorafgaand daaraan was echter sprake van een toename in werkgelegenheid.

Werk is vooral ontstaan bij nieuwe toetreders op de markt. Zij hebben marktaandeel overgenomen van de gevestigde aanbieders en daarmee alternatieve arbeidskansen geboden. In sectoren als luchtvaart, telecom en kinderopvang heeft ook een sterk gestegen vraag bijgedragen aan de toename van arbeidskansen. Die vraagtoename is mogelijk mede tot stand gekomen nadat vanuit toegenomen concurrentie een impuls aan doelmatigheidsbesparingen en prijsdalingen is uitgegaan maar er kan niet precies worden vastgesteld in welke mate exogene factoren als de conjunctuur (koopkracht) of ander overheidsbeleid (bijvoorbeeld meer subsidies t.b.v. kinderopvang) de vraag mede hebben beïnvloed.

Bij energie, spoorgoederenvervoer en het regionaal openbaar vervoer is de werkgelegenheid gedaald. Deze sectoren zijn qua omzet geen krimpsectoren: het totale volume in deze sectoren neemt niet af in de tijd (zoals figuur 4 in hoofdstuk 1 illustreert voor de sectoren energie en OV). De daling van de werkgelegenheid betekent dan dat de werkgelegenheid die nieuwe toetreders in deze sectoren creëren, niet opweegt tegen de werkgelegenheid die verdwijnt doordat de gevestigde partijen marktaandeel verliezen. Nieuwe toetreders verrichten blijkbaar ten minste net zo veel werk als de gevestigde partijen, maar dan met minder personeel.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Loonontwikkeling

In vijf sectoren (energie, decentraal OV, kinderopvang, taxi en notariaat) is sprake geweest van een toename van het reële uurloon over de beschouwde periode. Bij drie sectoren, post, luchtvaart en telecom, is dat niet het geval.⁹ Voor de sectoren curatieve zorg, re-integratie en het spoorgoederenvervoer ontbreken gegevens om met hardheid een uitspraak te doen over de ontwikkeling van het reële uurloon sinds het marktwerkingsbeleid. Niettemin kan voor de sector spoorgoederenvervoer worden opgetekend dat de beloning voor machinisten reëel licht is gestegen.

Overige arbeidsvoorwaarden

Wat betreft de ontwikkeling op het gebied van de overige arbeidsvoorwaarden, arbeidsverhoudingen en functie-inhoud blijkt sprake van een toename van het aantal flexibele contracten (tijdelijke contracten, oproep- en uitzendwerk). Deze toenemende flexibilisering uit zich ook in het ontstaan van meer raam-CAO's. Onduidelijk is in hoeverre de flexibilisering het gevolg is van de toegenomen marktwerking of van een meer algemene trend. De toegenomen flexibilisering is op zich niet erg voor de nieuwe werkgelegenheid in een sector: de mensen die de nieuwe banen vervullen, stellen de grotere flexibiliteit niet zelden juist op prijs, of kennen geen andere situatie dan die met de flexibele contracten. Voor mensen die voorheen een vast dienstverband hadden, betekent de toegenomen flexibiliteit echter een toename van de onzekerheid en een verslechtering van hun arbeidsvoorwaarden (vooral in situaties waarin de werkgelegenheid onder druk staat en voor groepen met een minder sterke positie op de arbeidsmarkt).

In de meeste sectoren is de aandacht voor prestaties, kosten en de verantwoording daarvan toegenomen. Dit leidt er toe dat de klant meer centraal is komen te staan. Zo is bijvoorbeeld het contact met de klant belangrijker geworden. Het gevolg is dat er een taakverschuiving heeft plaatsgevonden naar andere functies, bijvoorbeeld de marketing. In sommige organisaties is daarvoor een extra werknemer ingehuurd, in met name de kleinere organisaties moet het personeel dergelijke werkzaamheden erbij doen. Dit geeft meteen ook de keerzijde: in laatstgenoemde gevallen kan dat een negatief effect hebben op de perceptie van werkinhoud en werkdruk.

⁹ Bij de cao's die als voorbeeld voor deze sectoren geanalyseerd zijn, vertoont die van KPN een dalend reëel uurloon; bij KLM (cabinepersoneel) en TNT is de reële beloning min of meer gelijk gebleven.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

2.5 Specifieke toelichtingen per sector

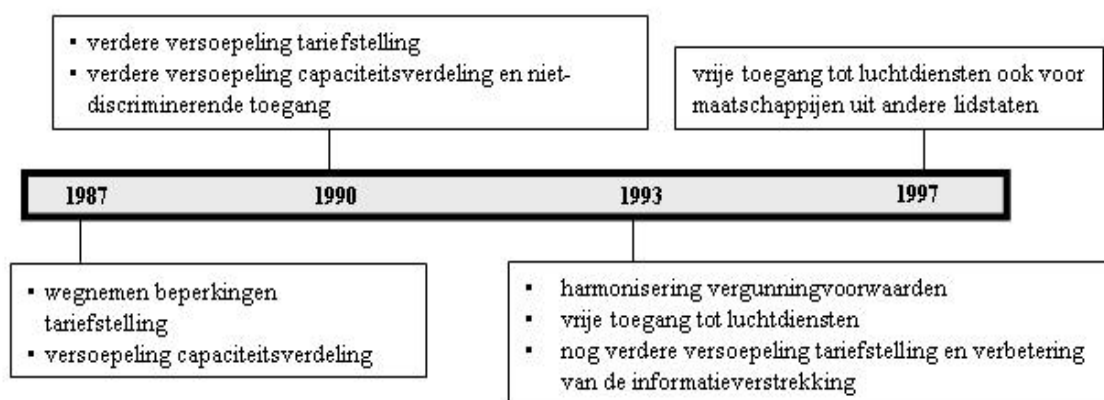
Hierna wordt per sector de betreffende rij uit de tabellen 1 tot en met 4 uitgelicht en een korte toelichting gegeven. Tevens wordt een tijdslijn gepresenteerd, die aangeeft wanneer welke beleidsmaatregel genomen is.

1. LUCHTVAART

GEVOERDE BELEID

Periode(n)	Drijvende kracht	Doel / rand.vw. beleid	Beleidsstype			
			PRIV	LIB	AANB	VF
1987;1990;1993,1997	EU, INT	D, K		X		

TIJDSLIJN BELEIDSWIJZIGINGEN



PUBLIEKE BELANGEN

Kwaliteit			Toegankelijkheid		Doelmatigheid
Basis-kwaliteit	Gebruikers-oordeel	innovatie/ productdifferentiatie/ keuzebreedte	Beschikbaarheid en bereikbaarheid (samen)	Betaalbaarheid /prijs	
=	nb	↑	↑	↑	↑

- Door productdifferentiatie kunnen consumenten tegenwoordig beter dan enkele jaren geleden een dienst kiezen die aansluit op de eigen wensen. Zowel “low cost carriers” als de

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

gevestigde maatschappijen bieden consumenten een inzichtelijk geprijsde keuze uit de voorwaarden die verbonden zijn aan het vliegticket en bijkomende diensten. Ook is ruimere keuzemogelijkheid ontstaan vanaf welk (regionale) vliegveld te vliegen.

- De beschikbaarheid en bereikbaarheid van vliegdiensten is zeer sterk toegenomen. Het aantal vliegroutes is fors gestegen door de *hub and spoke* stelsels en door het grotere gebruik van regionale vliegvelden.
- Ondanks de sterk gestegen brandstofprijzen zijn de ticketprijzen gedaald. De daling is het gevolg van de introductie van kostenbesparende bedrijfsmodellen en een efficiëntere inzet van capaciteit. Door de toegenomen concurrentie worden deze efficiëntiewinsten ook doorgegeven aan de consument.
- Aandachtspunt zijn de externe effecten van de luchtvaart. Milieu- en geluidsoverlast is toegenomen en door het toegenomen gebruik van regionale luchthavens verspreid.

KNELPUNTEN

Functioneren aanbodkant	Functioneren vraagkant	Informatie-transparantie	Goed Contracteren
Geen majeure knelpunten in de werking van de markt; wel vormen het dichtslibben van hubs en het systeem van allocatie van slots randvoorwaardelijke beperkingen aan de werking van de luchtvaartmarkt.			

WERKGELEGENHEID EN ARBEIDSVOORWAARDEN

Werkgelegenheid	Reële loonontwikkeling	Overige aspecten
↑	=	Toelichting onderstaand

- Het aantal banen in de luchtvaart is sinds de liberalisering toegenomen. Hierbij zijn de ontwikkelingen in de werkgelegenheid van aanpalende sectoren niet inbegrepen.
- De reële lonen (KLM cabinepersoneel) zijn nagenoeg gelijk gebleven (zij het op een iets lager niveau dan in 2000).
- In de arbeidsvoorwaarden t.a.v. ziekte, arbeidsongeschiktheid en pensioen is sinds de liberalisering nauwelijks iets veranderd.
- De werkdruk is toegenomen. Onduidelijk is in hoeverre dit het gevolg is van de toegenomen veiligheidsmaatregelen (na 11/09/2001) of het streven naar doelmatigheidswinsten.

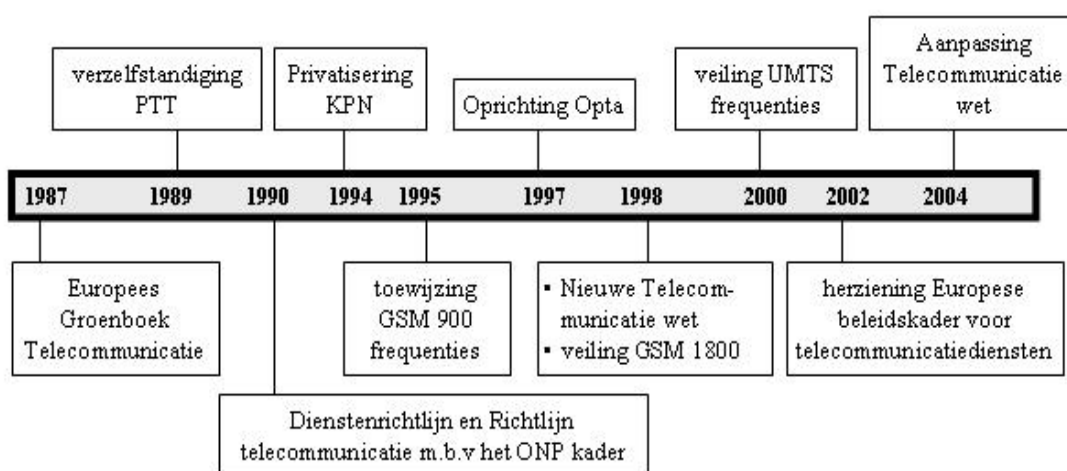
ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

2. TELECOM

GEVOERDE BELEID

Periode(n)	Drijvende kracht	Doel/ rand v.w. beleid	Beleidstype			
			PRIV	LIB	AANB	VF
1989;1995;1998;2004	EU, Techniek	D, K	X	X		

TIJDSLIJN BELEIDSWIJZIGINGEN



PUBLIEKE BELANGEN

Kwaliteit		Toegankelijkheid		Doelmatigheid
Basiskwaliteit	Gebruikers-oordeel	innovatie/ productdifferentiatie/ keuzebreedte	Beschikbaarheid en bereikbaarheid (samen)	Betaalbaarheid /prijs
=	nb	↑	↑	↑

- Basiskwaliteit en toegankelijkheid zijn gegarandeerd door de universele dienstverplichting (UD) voor vast bellen. De toegankelijkheid is verbeterd doordat tussen meerdere aanbieders en diensten kan worden gekozen. Per saldo is de werkgelegenheid gestegen.
- Technologische veranderingen en hevige concurrentie hebben geleid tot druk op de prijzen, innovatie, verbeterde toegankelijkheid (meerdere partijen) en differentiatie in het aanbod.
- Vanwege het ontbreken van een nulmeting voor het gebruikersoordeel is geen ontwikkeling weer te geven. Wel kan gezegd worden dat consumenten over het algemeen tevreden zijn.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

- De prijzen zijn sterk gedaald, terwijl aanbieders voldoende winst blijven maken. De oorzaken hiervan zijn toegenomen vraag (sms-diensten, mobiel bellen) en waarschijnlijk ook lagere kosten (al zijn hiervan geen directe cijfers beschikbaar).

KNELPUNTEN

Functioneren aanbodkant	Functioneren vraagkant	Informatie-transparantie	Goed Contracteren
Geen majeure knelpunten			

WERKGELEGENHEID EN ARBEIDSVOORWAARDEN

Werkgelegenheid	Reële loonontwikkeling	Overige aspecten
↑	↓	Toelichting onderstaand

- De toetreding van nieuwe bedrijven heeft in eerste instantie tot meer werkgelegenheid geleid. Na het einde van de internethype vanaf 2001 heeft er een sterke rationalisatie plaatsgevonden, die ook tot ontslagen heeft geleid.
- Data betreffende KPN vanaf 2000 suggereren dat sprake is geweest van een neergaande reële loonontwikkeling. Het einde van de internethype heeft de arbeidsvoorwaarden onder druk gezet. KPN heeft bijvoorbeeld voor de jaren 2003 en 2004 een nominale nullijn gehanteerd.
- Onder druk van concurrentie zijn bij KPN de (overige) arbeidsvoorwaarden onder druk komen te staan. De werkdruk is toegenomen en het beloningsbeleid is geïndividualiseerd en afhankelijker geworden van prestaties. Dit is terug te zien in een verschuiving van focus in de cao-onderhandelingen. Lag de focus eerst met name op zekerheid, nu ligt deze veel meer op de eigen verantwoordelijkheid van werknemers om inzetbaar te blijven.

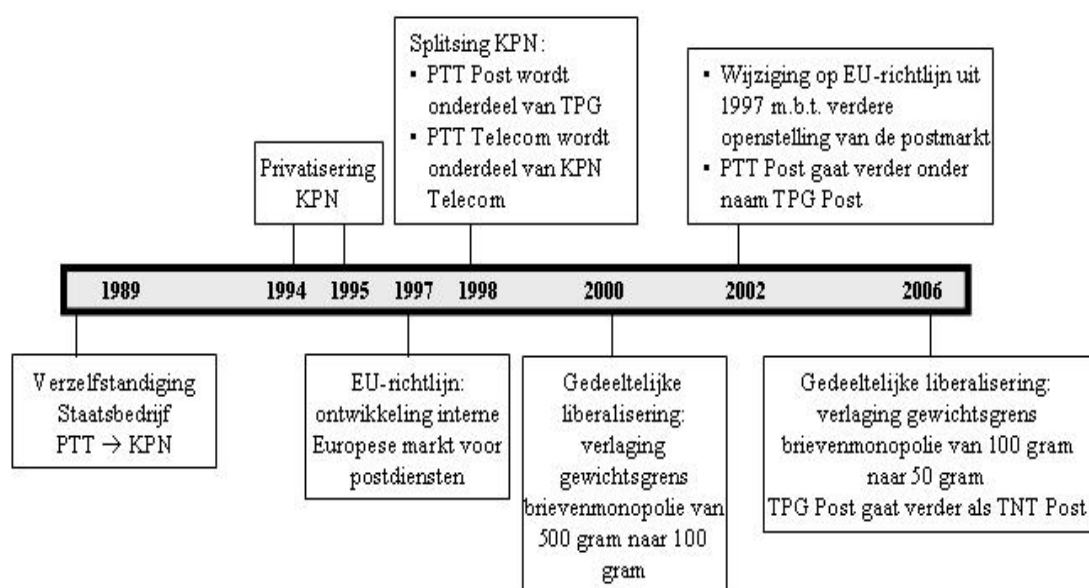
ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

3. POST

GEVOERDE BELEID

Periode(n)	Drijvende kracht	Doel / rand.vw. beleid	Beleidsstijpe			
			PRIV	LIB	AANB	VF
1989; 1995; 2000; 2006	EU	D, K	X	X		

TIJDSLIIJN BELEIDSWIJZIGINGEN



PUBLIEKE BELANGEN

Kwaliteit		Toegankelijkheid		Doelmatigheid
Basiskwaliteit	Gebruikers- oordeel	innovatie/ productdifferentiatie/ keuzebreedte	beschikbaarheid en bereikbaarheid (samen)	Betaalbaarheid /prijs
↑	nb	↑	=	↑
				nb

- Voor de postdiensten die niet meer tot het monopolie behoren, heeft de toegenomen concurrentie geleid tot een meer gedifferentieerd productpakket. Bedrijven die niet-monopoliepost verzenden, kunnen nu uit meer diensten kiezen dan enkele jaren geleden. De nieuwe toetreders bieden een lagere prijs gecombineerd met een ander servicekader (langere bezorgtijd, anders gesorteerd aanleveren van post).

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

- Voor een bepaald pakket van basispostdiensten zijn de publieke belangen middels wetgeving geborgd. Deze universele dienstverleningsplicht (UDV) geldt onder andere voor de post die onder het monopolie valt en door consumenten wordt aangeboden. De UDV (o.a. 6 daagse bezorging, maximale overeenkomstduur, minimum bereikbaarheid brievenbussen en postkantoren, en maximum tariefstijging) borgt de kwaliteit, de toegankelijkheid en de betaalbaarheid. De wettelijke minimumnorm volgens de UDV voor bezorgtijdigheid van de concessiehouder (nu TNT) is in 2000 gesteld op 95%. Sinds eind jaren '90 is dit basiskwaliteitsniveau, de bezorgtijdigheid van TPG/TNT, gestegen.
- Door de UDV wettelijk geborgde beschikbaarheid en bereikbaarheid is min of meer gelijk gebleven. TPG/TNT voldoet aan de wettelijke normen. Binnen de toegestane ruimte zijn wel lichte veranderingen zichtbaar. Zo neemt het aantal postvestigingen de afgelopen jaren licht af, is het aantal brievenbussen nagenoeg gelijk gebleven, terwijl de beschikbaarheid van het assortiment aan postvestigingen, uitgedrukt als het percentage van de bevolking dat binnen een straal van 5 km van een postvestiging met volledig assortiment woont, de afgelopen jaren licht toeneemt.
- De doelmatigheid lijkt min of meer gelijk te zijn gebleven. Een harde conclusie over de ontwikkeling van de doelmatigheid is op basis van de beschikbare gegevens echter niet goed mogelijk.

KNELPUNTEN

Functioneren aanbodkant	Functioneren vraagkant	Informatie-transparantie	Goed Contracteren
Geen majeure knelpunten. Ondanks afwezigheid van knelpunten in het functioneren van de markt is volledige marktopening vertraagd vanwege onduidelijkheid over de effecten van de introductie van een minimumloon in de Duitse postsector en over het btw regime voor postbedrijven in Duitsland, en vanwege discussie over arbeidsvoorwaarden in Nederland.			

WERKGELEGENHEID EN ARBEIDSVOORWAARDEN

Werkgelegenheid	Reële loonontwikkeling	Overige aspecten
=	=	Toelichting onderstaand

- Het aantal werkzame personen en het aantal banen in de gehele postsector lijkt redelijk constant sinds 2000. In personen is werkgelegenheid toegenomen bij de *incumbent* TNT en bij Sandd en Selekt Mail, de twee grootste nieuwkomers op de markt voor geadresseerde

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

post. Daar staat tegenover dat meer mensen parttime zijn gaan werk. Per saldo is het aantal fte bij deze drie bedrijven iets gedaald, wat voor een belangrijk deel verklaard kan worden door uitbesteding van postbezorging aan onderaannemers.

- De reële CAO-lonen van TNT/TPG zijn min of meer constant gebleven sinds 2000. De reële lonen zijn iets achtergebleven ten opzichte van de gemiddelde reële loonontwikkeling in Nederland. Gegevens over de loonontwikkeling bij toetreders ontbreken.
- Voor de ‘oorspronkelijke’ postbodes bij TNT zijn er geen grote wijzigingen in de CAO aangebracht. De huidige CAO staat echter wel onder druk. De functie-inhoud van postbodes is veranderd als gevolg van efficiëntieprikkels en technologische vooruitgang. Zo wordt o.a. meer post automatisch gesorteerd.
- Er heeft een toename plaatsgevonden van arbeidskrachten die andere arbeidsvoorwaarden kennen dan deze ‘oorspronkelijke’ postbodes. Bij de *incumbent* TNT zijn er meer parttime bezorgers gekomen in lagerbetaalde functies met een aangepast takenpakket. Bij de toetreders werken bijna alle bezorgers op basis van overeenkomst van opdracht (OVO). Deze bezorgers hebben meer vrijheden om de bezorging naar eigen inzicht en op door hen gewenste tijden uit te voeren. Hun grotere mate van zelfstandigheid brengt met zich mee dat niet alle sociale wet- en regelgeving die voor werknemers geldt, op hen van toepassing is.
- Uit onderzoek uit 2007 blijkt dat de Wml in veel gevallen van toepassing is op postbezorgers die werken op basis van een OVO, maar dat de beloning van een postbezorger die voldoet aan de gehanteerde normen voor de hoeveelheid te sorteren en bezorgen poststukken in de praktijk (nog) niet in alle gevallen voldoet aan het wettelijke minimumloon (inclusief vakantietoeslag). De postbedrijven hebben in reactie op de onderzoeksbevindingen aangegeven dat ze hun beloningssystemen zo zullen aanpassen dat postbezorgers die voldoen aan de genoemde normen, minimaal het minimumloon (inclusief vakantietoeslag) zullen verdienen. De Arbeidsinspectie zal dit de komende maanden monitoren. Mochten de bevindingen van de Arbeidsinspectie daartoe aanleiding geven, dan zal het Kabinet maatregelen bekend maken.

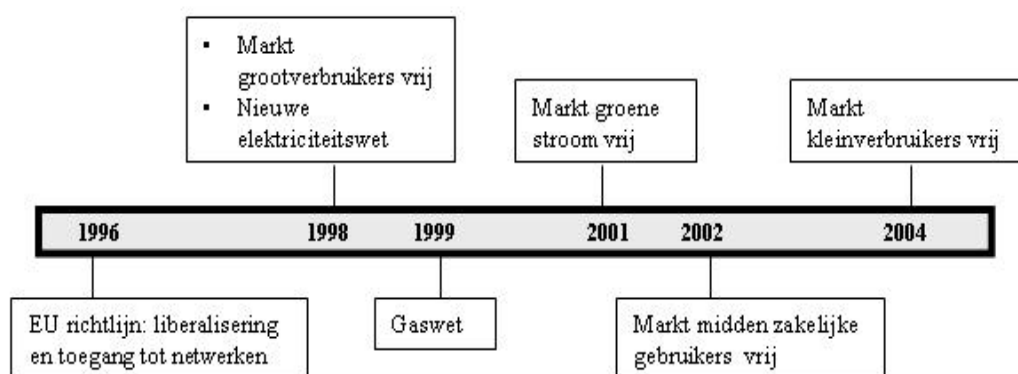
ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

4. ENERGIE

GEVOERDE BELEID

Periode(n)	Drijvende kracht	Doel / rand.vw. beleid	Beleidsstype			
			PRIV	LIB	AANB	VF
1998-2004	EU	D, K	X	X		

TIJDSLIJN BELEIDSWIJZIGINGEN



PUBLIEKE BELANGEN

Basiskwaliteit	Kwaliteit		Toegankelijkheid		Doelmatigheid
	Gebuikers-oordeel	innovatie/ productdifferentiatie/ keuzebreedte	beschikbaarheid en bereikbaarheid (samen)	Betaalbaarheid /prijs	
=	nb	↑	=	↓	↑

- Opvallendste uitkomst is dat de prijzen van energie sterk zijn gestegen, zowel voor elektriciteit als gas. De gestegen prijzen zijn met name het gevolg van hoge brandstofprijzen (olie en gas) op de wereldmarkt en verhoogde belastingen. Hiervoor gecorrigeerd lijkt de liberalisering een prijsdrukkend effect te hebben gehad op de netto-elektriciteitsprijzen. Van een aantoonbaar positief effect op de netto-gasprijs lijkt geen sprake. Het precieze effect van de liberalisering op het prijsniveau is dus niet geheel eenduidig. Tariefregulering van de netwerken heeft een positieve invloed gehad op de betaalbaarheid.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

- De basiskwaliteit wordt gemeten in termen van leveringszekerheid, d.w.z. het aantal minuten storingen op de gas- en elektriciteitsnetwerken. Deze basiskwaliteit is gelijk gebleven en daarmee onverminderd hoog - ook vanuit Europees perspectief. Deze uitkomst is het gevolg van twee tegengestelde ontwikkelingen. Ten eerste is de overcapaciteit teruggebracht ter verbetering van de doelmatigheid. De afgenomen productiecapaciteit kan in theorie leiden tot meer storingsminuten. Dit effect is echter meer dan gecompenseerd door de toegenomen interconnectiecapaciteit met andere landen.
- Er zijn geen gegevens over de tevredenheid van klanten vóór de liberalisering. De waardering van energieleveranciers ná de liberalisering is in vergelijking met bijvoorbeeld banken en verzekeraars niet laag. Sinds 2004 neemt de waardering toe. De klachtafhandeling blijft echter aandacht vragen.

KNELPUNTEN

Functioneren aanbodkant	Functioneren vraagkant	Informatie-transparantie	Goed Contracteren
x			

Functioneren aanbodkant

- Op de Nederlandse elektriciteitsmarkt bestaan, evenals in andere Europese landen, zorgen of de markt niet te geconcentreerd is. Energieproducenten zouden in de piekuren een bepaalde mate van marktmacht hebben en in staat zijn om de groothandelsprijs te kunnen beïnvloeden. Verdere transitie naar een geïntegreerde Europese elektriciteitsmarkt kan de effectieve concurrentie vergroten en dit probleem verminderen. De overheid zet dan ook vooral in op het vergroten van de grensoverschrijdende capaciteit in combinatie met het stimuleren van transparante, liquide handelsplaatsen.
- Op de gasmarkt zijn er diverse knelpunten aan de aanbodkant. Er is sprake van een sterke concentratie, terwijl handelsplaatsen langzaam tot stand komen. Het gebrek aan seizoensopslag en import- en conversiecapaciteit zorgt voor toetredingsbarrières. Diverse maatregelen zijn reeds in gang gezet of aangekondigd. Deze richten zich vooral op het stimuleren van handel via de handelsplaats, aanscherping van de spelregels over infrastructuurgebruik en faciliteren van investeringen in infrastructuur.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

WERKGELEGENHEID EN ARBEIDSVOORWAARDEN

Werkgelegenheid	Reële loonontwikkeling	Overige aspecten
↓	↑	Toelichting onderstaand

- De arbeidsproductiviteit in de energiesector is sterk gestegen en de werkgelegenheid is gedaald. De precieze omvang van de daling van de werkgelegenheid is niet duidelijk omdat er taken zijn uitbesteed. Tevens vindt de daling niet alleen zijn oorsprong in liberalisering, maar mede in reorganisaties die al plaats hadden voor liberalisering. De energiesector is sterk van structuur veranderd en er zijn bepaalde traditionele functies (levering en netbeheer) verdwenen en andere gecreëerd (handel, marketing).
- De reële lonen zijn gestegen. In diverse rapporten wordt geconcludeerd dat de energiesector voorheen royale lonen betaalde en dat deze sinds de liberalisering meer marktconform zijn geworden. Ook heeft er meer loondifferentiatie plaats gevonden. Ook de overige arbeidsvoorwaarden zijn meer marktconform en meer gedifferentieerd geworden. De nadruk is komen te liggen op maatwerk, competentie ontwikkeling en employability.

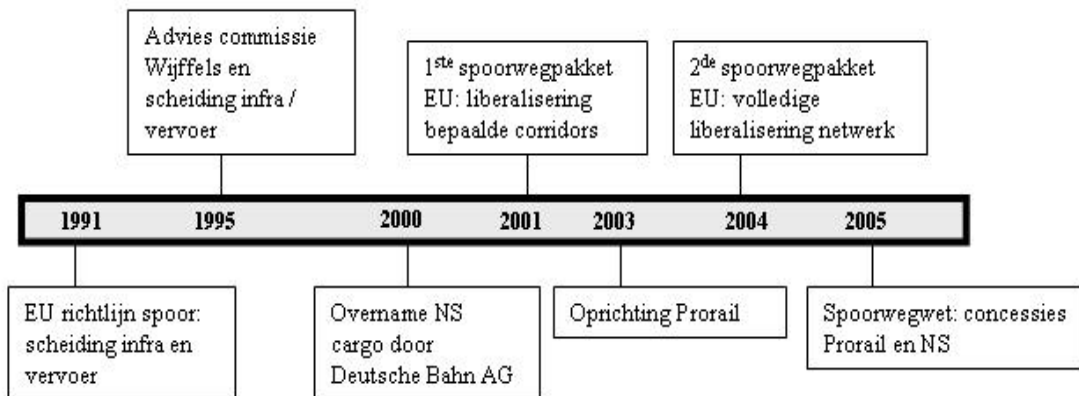
ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

5. SPOORGOEDERENVERVOER

GEVOERDE BELEID

Periode(n)	Drijvende kracht	Doel / rand.vw. beleid	Beleidstype			
			PRIV	LIB	AANB	VF
1991,1995,2002,2005	EU	D, K	X	X		

TIJDSLIJN BELEIDSWIJZIGINGEN



PUBLIEKE BELANGEN

Kwaliteit			Toegankelijkheid		Doelmatigheid
Basiskwaliteit	Gebruikers-oordeel	innovatie/ productdifferentiatie/ keuzebreedte	beschikbaarheid en bereikbaarheid (samen)	Betaalbaarheid /prijs	
↑	nb	↑	↑	nb	↑

- Over de gehele lijn lijkt sprake te zijn van een positieve ontwikkeling van uitkomsten op kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid.
- Over een aantal belangrijke elementen van de markt voor goederenvervoer per spoor, zoals punctualiteit en gemiddelde reistijden, ontbreken harde gegevens of bestaan slechts indicaties. Dit verklaart dat bij de uitkomst op basiskwaliteit een zeker voorbehoud geldt bij de geïndiceerde gunstige ontwikkeling.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

- Over de prijs zijn geen harde gegevens bekend. Er zijn indicaties dat de prijs zich gunstig ontwikkelt.

KNELPUNTEN

Functioneren aanbodbkant	Functioneren vraagkant	Informatie-transparantie	Goed Contracteren
Geen majeure knelpunten			

WERKGELEGENHEID EN ARBEIDSVOORWAARDEN

Werkgelegenheid	Reële loonontwikkeling	Overige aspecten
↓	nb	Toelichting onderstaand

- De werkgelegenheid in het spoorgoederenvervoer is geleidelijk gedaald. Een deel van het verlies aan banen bij de voormalige monopolist wordt gecompenseerd door nieuw ontstane werkgelegenheid bij toetreders tot de markt.
- Over de ontwikkeling van lonen in het spoorgoederenvervoer zijn geen andere data bekend dan de loonontwikkeling van het rijdend personeel (machinisten). Er kan daardoor geen ontwikkeling worden geschetst van de reële uurloonontwikkeling voor de gehele sector spoorgoederenvervoer.
- De CAO goederenvervoer per spoor volgt veelal de wijzigingen binnen de NS. Bepalingen zoals over verlofuren, vakantietoeslag en pensioen zijn sinds de opening van het spoorgoederenvervoer nauwelijks iets veranderd. Hetzelfde geldt voor de taakhoud en werkdruk.

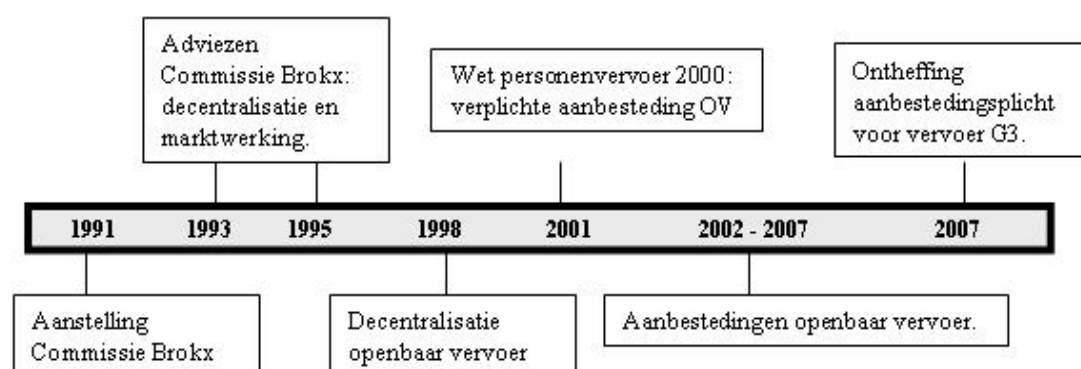
ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

6. DECENTRAAL OV

GEVOERDE BELEID

Periode(n)	Drijvende kracht	Doel / rand.vw. beleid	Beleidsstypen			
			PRIV	LIB	AANB	VF
2000	NL	D, K, G		X	X	

TIJDSLIJN BELEIDSWIJZIGINGEN



PUBLIEKE BELANGEN

Kwaliteit			Toegankelijkheid		Doelmatigheid
Basiskwaliteit	Gebruikers-oordeel	innovatie/ productdifferentiatie/ keuzebreedte	beschikbaarheid en bereikbaarheid (samen)	Betaalbaarheid /prijs	
↑	↑	=↑	=↑	=↓	↑

- De basiskwaliteit van het OV wordt vooral geborgd in de selectie- en gunningsvoorwaarden. De OV-autoriteiten controleren of de vervoerders aan de gestelde kwaliteitseisen voldoen. De klanttevredenheid heeft zich tussen 2000 en 2006 in de hele sector positief ontwikkeld en is in de aanbestede gebieden hoger dan in de niet-aanbestede gebieden. De hogere klanttevredenheid komt mede doordat kwaliteit van materieel vaak een gunningsvoorwaarde vormt; er wordt dan ook vaker toegankelijker en comfortabeler materieel gebruikt.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

- De productdifferentiatie is licht toegenomen. Aanbestedende partijen kunnen uit meer diensten kiezen dan enkele jaren geleden. Bijvoorbeeld kleinschaliger materieel of materieel dat toegankelijk is voor gehandicapten en/of ouderen.
- De toegankelijkheid is licht toegenomen, maar de perceptie is soms anders omdat het aanbod van vaste lijndiensten licht is afgenomen terwijl het vraagafhankelijk vervoer, zoals regiotaxi's is toegenomen. In de aanbestede gebieden is overigens het aanbod van vaste lijndiensten toegenomen. In elk geval is het totale aanbod (vaste lijndiensten en vraagafhankelijk) tussen 2000 en 2006 toegenomen. Op het platteland is al jaren, ook al voordat werd aanbesteed, sprake van substitutie van vaste lijndiensten door vraagafhankelijk vervoer (regiotaxi's).
- De tarieven van strippenkaarten en abonnementen (de Nationale Vervoersbewijzen, NVB) komen niet tot stand door het marktmechanisme maar worden jaarlijks vastgesteld door de Minister van MinV&W. Deze tarieven zijn licht gestegen.
- Door de concurrentie om concessies is de doelmatigheid in de sector toegenomen. In gebieden waar wordt aanbesteed, wordt na aanbesteding gemiddeld 15%-20% minder betaald per dienstregelinguur.

KNELPUNTEN

Functioneren aanbodkant	Functioneren vraagkant	Informatie-transparantie	Goed Contracteren
Geen majeure knelpunten			

WERKGELEGENHEID EN ARBEIDSVOORWAARDEN

Werkgelegenheid	Reële loonontwikkeling	Overige aspecten
↓	↑	Toelichting onderstaand

- De werkgelegenheid in het stad- en streekvervoer is tussen 1995 en 2005 licht afgenomen, vooral in de periode na 2002. De oorzaken daarvan zijn niet eenduidig vast te stellen. Een eerste mogelijke verklaring van de werkgelegenheidsdaling is de productiviteitstoename in de sector. In de aanbestede gebieden is deze toename groter dan in de niet aanbestede gebieden. Een tweede mogelijke verklaring is de daling in het aanbod van vaste lijndiensten over de

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

periode 2000-2004. Deze verklaring geldt echter alleen voor niet-aanbestede gebieden, want in de aanbestede gebieden is het aanbod gestegen.

- Het gemiddelde reële uurloon in het openbaar stad- en streekvervoer is over de gehele periode 1995-2005 geleidelijk toegenomen, zij het dat van 2004 op 2005 een daling waarneembaar is.
- De Wp2000 biedt bescherming aan werknemers door te verplichten dat personeel inclusief arbeidsvoorwaarden bij een concessiewisseling overgenomen dient te worden. De CAO arbeidsvoorwaarden zijn veelal van hetzelfde niveau als voor de invoering van de Wp2000. Wel zijn er binnen de ruimte in de CAO's aanpassingen geweest om de productiviteit te verhogen, daardoor wordt een hogere werkdruk ervaren. Ook speelt er onzekerheid bij concessiewisselingen. Een deel van het personeel gaat dan namelijk naar een nieuwe vervoerder en mogelijk naar een nieuwe locatie.

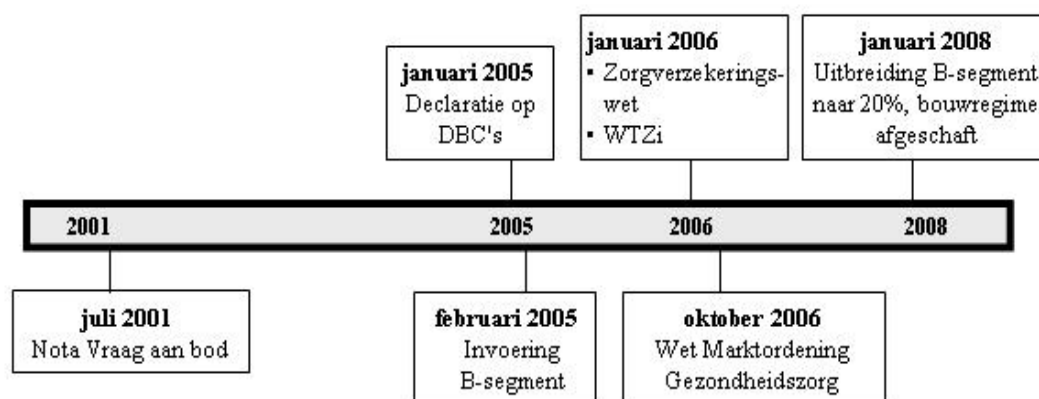
ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

7. CURE / ZVW (Zorginkoopmarkt en zorgverzekeringsmarkt)

GEVOERDE BELEID

Periode(n)	Drijvende kracht	Doel / rand.vw. beleid	Beleidsstijpe			
			PRIV	LIB	AANB	VF
2005,2006	NL	D, K		X		

TIJDSLIIJN BELEIDSWIJZIGINGEN



PUBLIEKE BELANGEN

Kwaliteit			Toegankelijkheid		Doelmatigheid
Basiskwaliteit	Gebruikers-oordeel	innovatie/ productdifferentiatie/ keuzebreedte	beschikbaarheid en bereikbaarheid (samen)	Betaalbaarheid /prijs	
=	↑	=↑	↑	↑	↑

- Er zijn geen aanwijzingen dat de kwaliteit is veranderd. De productdifferentiatie lijkt wel te zijn toegenomen, vooral op de zorgverzekeringsmarkt.
- De toegankelijkheid tot de basisverzekering is steviger verankerd in het systeem via een acceptatieplicht. Ondanks de verzekeringsplicht zijn er mensen onverzekerd, dit aantal is ongeveer hetzelfde gebleven als voor de stelselwijziging. De toegankelijkheid van zorg is licht toegenomen. Verzekeraars contracteren vrijwel alle ziekenhuizen waar hun verzekerden komen. Ook tussen verzekeraars en ZBC's worden veel contracten gesloten. Wachtlijden zijn in 2005/2006 afgenomen maar liggen gemiddeld nog wel boven de landelijk norm.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

- De premie die verzekerden betalen voor de basisverzekering, ligt tot nu toe onder de door de overheid geraamde premie, wat betekent dat de premies minder hard zijn gestegen dan op basis van de verwachte (stijgende) zorguitgaven verwacht zou mogen worden. De betaalbaarheid is daarmee toegenomen.
- Er zijn aanwijzingen van doelmatigheidsverbeteringen. Verzekeraars zetten scherpe premies en proberen via reorganisaties en fusies tot een efficiëntere bedrijfsvoering te komen. Er zijn echter geen harde data die dit ondersteunen. Ook bij het zorgaanbod lijkt de doelmatigheid te zijn toegenomen. In de periode 2005-2007 is de prijsontwikkeling in het B-segment gemiddeld 2,8% lager dan voor andere zorg.

KNELPUNTEN

	Functioneren aanbodkant	Functioneren vraagkant	Informatie- transparantie	Goed Contracteren
Zorginkoopmarkt		x	x	x
Zorgverzekeringsmarkt		Geen majeure knelpunten		

Functioneren vraagkant

- Op de zorginkoopmarkt (waar de zorgverzekeraars het zorgaanbod contracteren) contracteren de zorgverzekeraars nog vrijwel alle zorgaanbieders. Er is vanuit de vraagkant nog onvoldoende oog voor kwaliteitsverschillen. De verwachting is dat dit de komende jaren zal verbeteren. De mogelijkheden om op kwaliteit in te kopen nemen toe door de ontwikkeling van kwaliteitsindicatoren en het verschijnen van de DBC-inkoopgids. Daarnaast krijgen verzekeraars een sterkere prikkel om scherp en selectief in te kopen door uitbreiding van het B-segment, de maatstafconcurrentie in het A-segment en de in samenhang daarmee geplande afbouw van de ex post compensatiemechanismen in het zorgverzekeringsfonds.

Informatie-transparantie

- Op de zorginkoopmarkt is de kwaliteit nog niet voldoende transparant. Zorgaanbieders, zorgverzekeraars en de overheid zijn druk doende om dit te verbeteren (zie functioneren vraagkant).
- De opkomst van vergelijkingssites stelt consumenten steeds meer in staat kwaliteit te betrekken in hun keuze voor zorgaanbieder of verzekeraar.

Goed contracteren

- Op de zorginkoopmarkt is van goed contracteren nog lang niet altijd sprake. Dit wordt ook veroorzaakt door het grote aantal DBC's en de administratieve onvolkomenheden van het

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

DBC-systeem. Contracteren wordt in de toekomst vergemakkelijkt door aanpassingen in het DBC-systeem, meer inzicht in kwaliteitskenmerken (zie functioneren vraagkant) en gewenning en professionalisering bij onderhandelende partijen.

WERKGELEGENHEID EN ARBEIDSVOORWAARDEN

Werkgelegenheid	Reële loonontwikkeling	Overige aspecten
nb	nb	Toelichting onderstaand

- De werkgelegenheid in de sector is in de afgelopen jaren gestaag gestegen, maar er kan geen beeld worden geschetst van de ontwikkeling sinds het marktwerkingsbeleid omdat de CBS data lopen tot en met 2005; dat is vóór de introductie van de nieuwe zorgverzekeringswet.
- Er kan geen beeld worden geschetst van de ontwikkeling van de reële beloning sinds het marktwerkingsbeleid omdat de CBS data lopen tot en met 2005; dat is vóór de introductie van de nieuwe zorgverzekeringswet. (In de voorafgaande periode was sprake van een toename van het reële uurloon).
- Op het gebied van de overige arbeidsvoorwaarden zijn geen noemenswaardige ontwikkelingen zichtbaar.

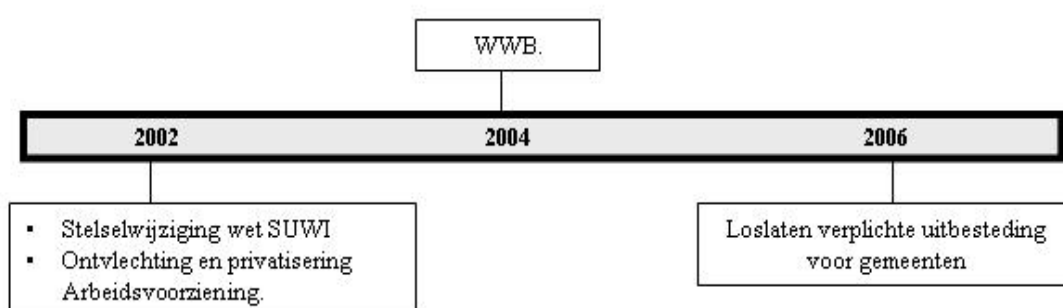
ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

8. RE-INTEGRATIE

GEVOERDE BELEID

Periode(n)	Drijvende kracht	Doel / rand.vw. beleid	Beleidsstijpe			
			PRIV	LIB	AANB	VF
2002,2004, 2006	NL	D, K	X		X	X

TIJDSLIIJN BELEIDSWIJZIGINGEN



PUBLIEKE BELANGEN

Kwaliteit		Toegankelijkheid		Doelmatigheid	
	innovatie/ Gebuikers- oordeel	productdifferentiatie/ keuzebreedte	beschikbaarheid en bereikbaarheid (samen)	Betaalbaarheid /prijs	
Basiskwaliteit	nb	=/ ↑	=/ ↑	nvt	nb

- Over de kwaliteit van dienstverlening zijn onvoldoende eenduidige meerjarendata beschikbaar om een oordeel te kunnen vellen over de ontwikkeling hiervan sinds het marktwerkingsbeleid. Enkele data over gebruikersoordelen van cliënten en opdrachtgevers over de dienstverlening en klachtafhandeling van re-integratiebedrijven suggereren een redelijk voldoende niveau.
- De differentiatie in diensten is toegenomen maar de publieke opdrachtgevers zien niettemin ruimte voor het aanbieden van maatwerk voor verschillende doelgroepen. De opdrachtgevers zelf hebben steeds meer aandacht voor maatwerk en zij treffen organisatorische

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

veranderingen om beter betrokken te zijn bij de cliënten (ook om op basis van een juiste diagnose, effectiever te kunnen aanbesteden). Cliënten van het UWV hebben toegang tot individuele re-integratieovereenkomst (IRO-)trajecten. Gemeentelijke cliënten hebben diezelfde ruime keuze nog niet.

- Toegankelijkheid in de zin van beschikbaarheid en bereikbaarheid van diensten neemt toe door de grote aanwas van spelers op de markt, waaronder het grote aantal bedrijven dat IRO trajecten uitvoert.
- Data ontbreken over de mate waarin re-integratiebedrijven kostenbewust zijn geworden.

KNELPUNTEN

Functioneren aanbodkant	Functioneren vraagkant	Informatie-transparantie	Goed Contracteren
		x	x

Informatie-transparantie

- Publieke opdrachtgevers vinden het nog moeilijk om re-integratiebedrijven aan te sturen op resultaat, ook omdat de transparantie van de markt nog te wensen overlaat. Naarmate de dienstverlening door de re-integratiebedrijven gevarieerder wordt, is het zichtbaar maken van hun toegevoegde waarde eveneens lastiger. De Stichting Blik op Werk draagt bij aan transparantie door beheer van een Keuzegids, een kwaliteitskeurmerk en een contractenbenchmark. UWV beheert een eigen benchmark. Er komt binnenkort een keurmerk voor IRO consulenten.

Goed contracteren

- Het is aannemelijk dat het contracteren als gevolg van leereffecten beter zal verlopen en gepaard zal gaan met minder administratieve lasten. Gemeenten kunnen daarbij gebruik maken van bestaande mogelijkheden van kennisvergaring en kennisuitwisseling op dit punt.

WERKGELEGENHEID EN ARBEIDSVOORWAARDEN

Werkgelegenheid	Reële loonontwikkeling	Overige aspecten
nb	nb	Toelichting onderstaand

- Objectieve cijfers over de ontwikkeling in werkgelegenheid en uurloon in de re-integratiesector ontbreken. Het CBS aggregeert data over de bredere categorie

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

arbeidsbemiddeling (waar de re-integratiebranche deel van uitmaakt). De brancheorganisatie herkent de re-integratiesector echter niet in dit bredere beeld dat CBS opmaakt. Het beeld dat de brancheorganisatie zelf schetst van de werkgelegenheid is dat vanaf 2002 sprake is geweest van een gestage groei waarna sinds 2004 de werkgelegenheid zich heeft gestabiliseerd. Momenteel is zelfs een lichte afname in werkgelegenheid te zien. Nieuwe werknemers krijgen vaker te maken met flexcontracten.

- Qua loonontwikkeling is geen sprake van veranderingen in het loongebouw, wel wordt in toenemende mate gewerkt met prestatiebeloning en bonussen.
- De overige arbeidsvoorwaarden zijn wel veranderd. Door de toegenomen nadruk op prestaties sinds het marktwerkingsbeleid en andere veranderingen in wet- en regelgeving is de rapportageverplichting toegenomen. Ook is het werkterrein (qua cliëntendoelgroepen) vergroot. Al met al lijkt sprake te zijn van toegenomen werkdruk.

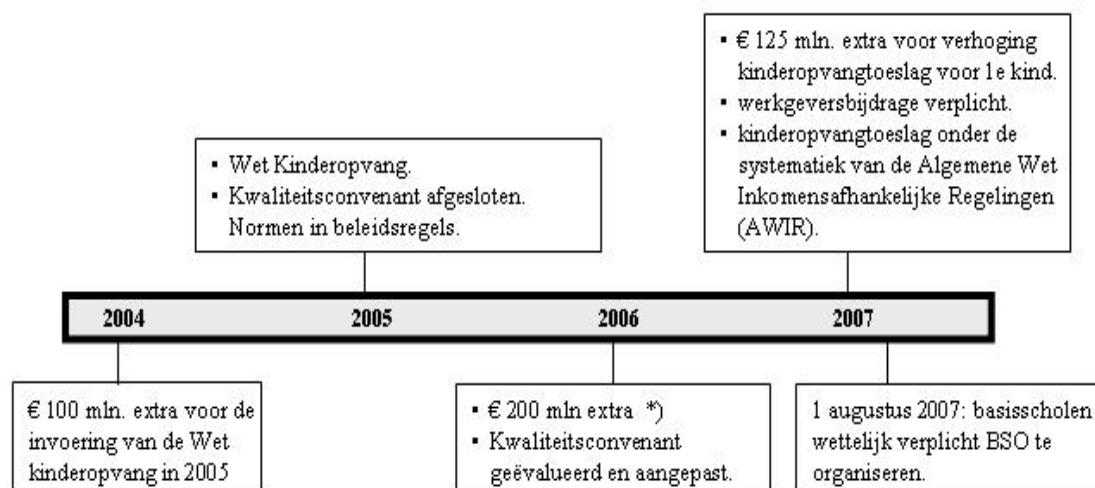
ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

9. KINDEROPVANG

GEVOERDE BELEID

Periode(n)	Drijvende kracht	Doel / rand.vw. beleid	Beleidsstijpe			
			PRIV	LIB	AANB	VF
2005,2006	NL	K, G				X

TIJDSLIIJN BELEIDSWIJZIGINGEN



- *)
- een hogere kinderopvangtoeslag voor midden- en hogere inkomens (€ 130 mln.),
 - uitbreiding van voor- en naschoolse opvang (€ 35 mln.),
 - verbetering van de tussenschoolse opvang (€ 30 mln.),
 - versterking kwaliteit en toezicht (€ 5 mln.).

PUBLIEKE BELANGEN

Kwaliteit		Toegankelijkheid		Doelmatigheid
	innovatie/ Gebuikers- productdifferentiatie/ oordeel	beschikbaarheid en bereikbaarheid (samen)	Betaalbaarheid /prijs	
nb	=	↑	↓	↑
				nb

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

- De marktwerking is recent (2005) geïntroduceerd. Er zijn nog onvoldoende gegevens beschikbaar, zodat het niet goed mogelijk is om conclusies te trekken over doelmatigheid en basiskwaliteit.
- De productdifferentiatie lijkt wel licht te zijn gestegen. Er wordt geconcurrereerd door kwaliteit te bewaken/verbeteren en transparant te maken en door het aanbieden van onderscheidende diensten. M.n. de markt voor buitenschoolse opvang is interessant voor aanbieders, omdat dit een groeimarkt is.
- Ook het aanbod van kinderopvangplaatsen is sterk gestegen, o.a. door de verplichting voor basisscholen om per 1 augustus 2007 buitenschoolse opvang te organiseren. De groei van het aanbod is er echter niet in geslaagd om de explosieve toename van de vraag bij te houden. Ruimtelijke restricties spelen hier mogelijk een rol. Het gevolg is dat er weer wachtlijsten zijn ontstaan. Er is beleid ingezet om deze wachtlijsten te verminderen. Kinderopvangorganisaties vestigen zich met name in stedelijke gebieden. Dit kan gevolgen hebben voor de beschikbaarheid en keuze voor ouders in minder stedelijke gebieden. De reisbereidheid is namelijk laag en de relevante markt zeer lokaal.
- De subsidie van de overheid is de afgelopen jaren toegenomen (en de werkgeversbijdrage verplicht), daarmee is de financiële toegankelijkheid voor alle inkomensgroepen zeer sterk verbeterd.

KNELPUNTEN

Functioneren aanbodkant	Functioneren vraagkant	Informatie-transparantie	Goed Contracteren
	x		

Functioneren vraagzijde

- Er is sprake van een persoonlijke relatie tussen ouders/kind en leidster van het kinderdagverblijf, waardoor er een emotionele band is en ouders niet zo snel overstappen. Er is feitelijk maar één keuzemoment, wanneer ouders voor hun eerste kind een kinderdagverblijf uitzoeken.
- De reisbereidheid is laag, waardoor sprake is van een lokale markt; dit beperkt de keuze tussen aanbieders voor ouders.
- Het geringe overstapedrag en lage reisbereidheid beperken de concurrentiedruk op de aanbieder. Het is niet de verwachting dat dit knelpunt zal verdwijnen.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

WERKGELEGENHEID EN ARBEIDSVOORWAARDEN

Werkgelegenheid	Reële loonontwikkeling	Overige aspecten
↑	↑	Toelichting onderstaand

- Over de periode tot 2005 is de werkgelegenheid is gestegen. Ook van 2006 naar 2007 is het aantal werknemers gegroeid. Achterliggende oorzaak voor de toename is de explosieve groei van de sector (mede als gevolg van toegenomen overheidssubsidie)
- De reële lonen nemen in deze sector toe.
- Sinds de introductie van marktwerking zijn de (secundaire) arbeidsvoorwaarden niet veranderd. De werkdruk is wel toegenomen. Ten eerste is dit het gevolg van het nastreven van een hogere bezettingsgraad. Ten tweede zijn er volgens de vakbondorganisatie meer administratieve lasten bijgekomen (presentielijsten opstellen, declareren invaluren, opstellen roosters maken van kinderverslagen. De werkgeversvereniging bestrijdt dit echter. Mogelijk geldt dit alleen voor de kleinere opvanginstellingen, die geen werknemers in dienst heeft die de administratie doet. Andere ontwikkelingen die de werkdruk mogelijk verhogen zijn: het afschaffen van ID banen (assistenten) en het tekort op de arbeidsmarkt waardoor meer werk terecht komt bij de groepsleiding.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

10. TAXI

GEVOERDE BELEID

Periode(n)	Drijvende kracht	Doel / rand.vw. beleid	Beleidsstijpe			
			PRIV	LIB	AANB	VF
2000,2004	NL	D, K, G		X		

TIJDSLIIJN BELEIDSWIJZIGINGEN



PUBLIEKE BELANGEN

	Kwaliteit			Toegankelijkheid		Doelmatigheid
	Basis-kwaliteit	Gebruikers -oordeel	innovatie/ product differentiatie/ keuzebreedte	beschikbaarheid en bereikbaarheid (samen)	Betaal- baarheid /prijs	
Totaal sector	nb	=	↑	↑	nb	nb
Taxi: straatvervoer	nb	=	↑	↑	↓	nb
Taxi:contractvervoer	nb	=	↑	↑	nb	nb

- Kwaliteit: er zijn geen data over objectief gemeten basiskwaliteit. Het gebruikersoordeel over kwaliteit is redelijk constant. De overheid heeft het garanderen van een basiskwaliteit weer zelf ter hand genomen na de evaluatie van de WP 2000 in 2004. De resultaten van deze beleidswijziging zijn nog onvoldoende inzichtelijk.
- Innovatie: er zijn nieuwe producten geïntroduceerd op de vervoersmarkt. Voorbeelden die gerelateerd zijn aan de straatmarkt zijn de tuktuk en de fietstaxi. Hun betekenis is nog wat

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

onduidelijk. Op de contractmarkt heeft het collectief vraagafhankelijk vervoer (Regiotaxi) zich sterk ontwikkeld.

- Toegankelijkheid: De geografische bereikbaarheid is sterk verbeterd door (1) de toetreding van nieuwe aanbieders, en (2) de flexibilisering van het aanbod door het laten vervallen van de 24-uursplicht en de vervoersgebieden. In het contractvervoer heeft bijvoorbeeld de Regiotaxi de beschikbaarheid verbeterd.
- Door de grote prijsstijgingen is de financiële toegankelijkheid in het straatvervoer sterk verminderd. Dit is ook terug te zien in vraaguitval, met name bij korte ritten. In het contractvervoer lijkt er druk op de prijzen te zijn ontstaan. Hierover zijn echter geen harde data.
- Het is niet duidelijk in hoeverre de doelmatigheid op de markt is veranderd. Aan de ene kant lijkt het aanbod zich beter te richten op de vraag, wat een doelmatiger inzet van middelen veroorzaakt. Aan de andere kant lijkt de leegstand van taxi's te zijn opgelopen.

KNELPUNTEN

	Functioneren aanbodkant	Functioneren vraagkant	Informatie-transparantie	Goed Contracteren
Taxi: Straatvervoer	x	x	x	
Taxi: Contractvervoer				x

Functioneren aanbodkant

- Er is veel toetreding, maar deze heeft op de straatmarkt niet geleid tot effectief concurrerend gedrag door aanbieders. Overheidsbeleid heeft hierop gereageerd met maatregelen (nieuwe tariefstructuur, chauffeurspas + examen, G4-convenant met o.a. afspraken over het aanpassen van standplaatsen). Er zijn onvoldoende gegevens om te bepalen of dit de gewenste resultaten heeft gehad.

Functioneren vraagkant

- De consument kiest nog onvoldoende, met name op de standplaats. Oorzaken hiervoor zijn informatietransparantie en gedrag van taxichauffeurs, maar ook een aantal standaardkenmerken van de markt. De consument heeft bijvoorbeeld haast, is plaatselijk onbekend, of is minder prijsgevoelig vanwege andere redenen.

Informatie-transparantie

- Informatie over taxi's is nog onvoldoende transparant. Op de standplaats is de consument nog niet in staat in een oogopslag de goedkoopste taxi te onderscheiden. Op de belmarkt kunnen taxicentrales alleen indicaties geven van de prijs. De tariefstructuur maakte tot voor

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

kort de eindprijs onvoorspelbaar (de tariefstructuur is per 1-2-2008 gewijzigd). De lengte van de rit is voorafgaand aan de rit moeilijk inschatbaar voor consument. De markt biedt momenteel nog weinig innovatieve oplossingen voor deze problemen, zoals gebruikmaken van een zonetarief of vaste prijzen voor bestemmingen (wat binnen de nieuwe tariefstructuur overigens wel mogelijk wordt).

Goed contracteren

- Er zijn weinig cijfers beschikbaar over het functioneren van het contractvervoer. De data die beschikbaar zijn, lijkt er wel op te wijzen dat het beter gaat in deze markt. Problemen lijken hier vooral te liggen in naleving van de contracten. Klachten van consumenten zijn talrijk maar bereiken de vervoerder en/of de aanbestedende partij onvoldoende. Daarnaast is het onduidelijk of de opdrachtgevers hun rol voldoende actief inkleden.

Voor alle knelpunten is flankerend beleid ingezet, te weten het vergroten transparantie en kwaliteitsgaranties. Daarnaast komt V&W in 2008 met een breed gedragen visie over de taxisector om deze knelpunten aan te pakken.

WERKGELEGENHEID EN ARBEIDSVOORWAARDEN

Werkgelegenheid	Reële loonontwikkeling	Overige aspecten
↑	↑	Toelichting onderstaand

- De toetreding van nieuwe bedrijven heeft tot meer werkgelegenheid geleid in de periode 2000 tot 2003. Daarna is de werkgelegenheid gestabiliseerd.
- De reële lonen in de sector zijn direct na invoering van marktwerking sterk gestegen en daarna gestabiliseerd. Per saldo is over de periode 2000 tot 2005 de ontwikkeling van de reële lonen positief geweest.
- Wat betreft het straatvervoer geeft het onderzoek van Regioplan aan dat door de lange wachttijden bij de standplaatsen werknemers in loondienst te duur zijn en er daardoor toetreding heeft plaatsgevonden van zzp-ers.
- Wat betreft het contractvervoer, wijst het onderzoek van Regioplan op de effecten van de aanbestedingen op arbeidsvoorwaarden. Hierbij zijn twee punten die eruit springen. Ten eerste zijn de investeringen in opleidingen door bedrijven van werknemers afgenomen. Ten tweede springen met name in de contractsector vervoerders creatief om met de CAO: CAO-regels worden volgens dit onderzoek niet altijd goed nageleefd.

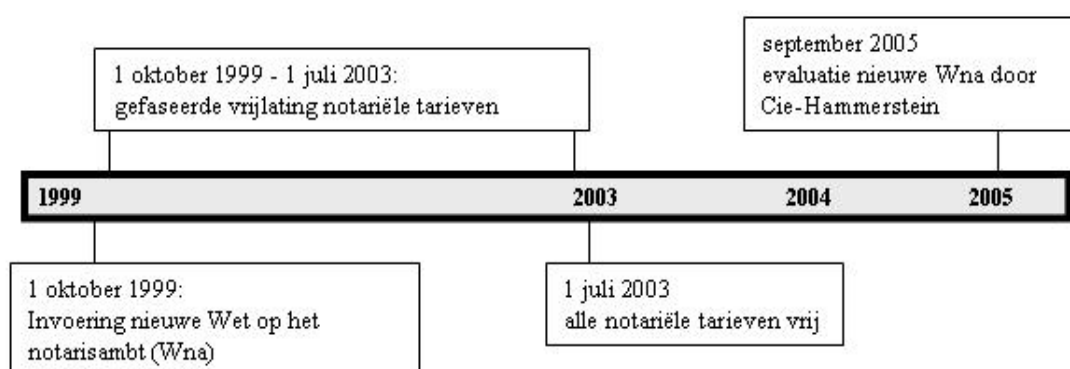
ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

11. NOTARIAAT

GEVOERDE BELEID

Periode(n)	Drijvende kracht	Doel / rand.vw. beleid	Beleidstype			
			PRIV	LIB	AANB	VF
1999	NL	D, K		X		

TIJDSLIJN BELEIDSWIJZIGINGEN



PUBLIEKE BELANGEN

Kwaliteit		Toegankelijkheid		Doelmatigheid
Basiskwaliteit	Gebuikers-oordeel	innovatie/ productdifferentiatie/ keuzebreedte	beschikbaarheid en bereikbaarheid (samen)	Betaalbaarheid /prijs
=	↑	=	=↑	=↑

- De basiskwaliteit van het notariaat blijft geborgd door wettelijk vereisten. Uit onderzoek is geen verschil gebleken tussen de kwaliteit van prijsvechters ten opzichte van andere notariskantoren.
- Het gebruikersoordeel over de dienstverlening en klachtafhandeling door notarissen is verbeterd. Zakelijke relaties van notarissen voor de onroerend goedpraktijk waarderen de ontwikkeling van de notariële dienstverlening positief.
- De producten in het notariaat (hypotheek- en leveringsaktes, testamenten) lenen zich niet echt voor innovatie. Deze zijn dan ook niet waargenomen in het onderzoek.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

- De toegankelijkheid van de diensten lijkt verbeterd, vooral doordat notarissen inmiddels door heel Nederland ambtshandelingen mogen verrichten. Vergelijkingssites op internet vergroten de transparantie en geven cliënten betere toegang tot de professional van hun keuze.
- De financiële toegankelijkheid van notarisdiensten lijkt te zijn verbeterd en tarieven zijn gemiddeld genomen gedaald. In de onroerend goedpraktijk is een prijsdaling ingezet waarbij mede een rol heeft gespeeld dat in een aantal regio's prijsvechters de markt hebben opengebrouwen. Tarieven voor de familiepraktijk (testamenten, huwelijkse voorwaarden en samenlevingscontracten) zijn over het algemeen echter gestegen.
- Het gebruik van ICT lijkt ten goede gekomen aan doelmatigheidsbesparingen.

KNELPUNTEN

Functioneren aanbodkant	Functioneren vraagkant	Informatie- transparantie	Goed Contracteren
		x	

Informatie-transparantie

- De transparantie van de dienstverlening en daarvoor berekende prijzen zijn sinds 1999 toegenomen doordat meer dan voordien via offertes van tevoren inzichtelijk is hoe de diensten en prijzen zijn samengesteld. Verschillen in prijs zijn ook transparanter geworden door vergelijkingssites op internet.
- De transparantie van de kwaliteit blijft een probleem omdat er sprake is van informatie-asymmetrie 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.
- Kwaliteit berust in het notariaat ook op het volgen van de juiste (standaard)procedures, bijvoorbeeld voor- en na-recherches bij onroerendgoedtransacties. Het mogelijke zicht voor de klant hierop is toegenomen doordat certificering of het hanteren van kwaliteitshandboeken en -systemen bij kantoren in het notariaat sinds 2004 ingang heeft gevonden. In totaal zijn bij meer dan een kwart van de kantoren kwaliteitssystemen geïmplementeerd. Bovendien heeft de KNB een systeem van

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

intercollegiale toetsing bedacht waarbij ook de kwaliteit van individuele dossiers zal worden gezien..

- Verder is het kabinet van plan om alle tuchtrechtelijke uitspraken (dus ook die over notarissen) te gaan publiceren op internet. Ook dit kan bijdragen aan meer inzichtelijkheid voor consumenten over notariskantoren.

WERKGELEGENHEID EN ARBEIDSVOORWAARDEN

Werkgelegenheid	Reële loonontwikkeling	Overige aspecten
↑	↑	Toelichting onderstaand

- CBS data voor de sector notariaat hebben betrekking op de werknemers zelf. Over de vrije beroepsgroep notarissen zijn geen data beschikbaar. De werkgelegenheidscijfers in het notariaat over de totale periode 1995-2005 tonen een licht positieve ontwikkeling. Tot 1999 is de werkgelegenheid gestegen, na 1999 is sprake van een grillig verloop en een lichte daling.
- Over de periode 1995-2005 is sprake van een zeer grillig verloop van de reële uurloonontwikkeling voor de werknemers in de sector notariaat. Het niveau in 2005 is iets lager dan dat in 1995. Wanneer echter wordt gekeken naar de periode vanaf de invoering van meer marktwerking in 1999, blijkt dat de reële lonen sindsdien stijgen.
- Er bestaan geluiden dat de arbeidsvoorwaarden voor het personeel in het notariaat zouden zijn verslechterd. Het betreft hier dan met name het niet uitkeren van een 13^e maand, tantièmes en minder investeren in opleidingen. Een volledig zicht op de arbeidsvoorwaarden is echter afwezig vanwege het ontbreken van een cao voor het notariaat. Voorts zou er sprake zijn van toegenomen werkdruk als gevolg van de vermindering van het aantal medewerkers per notaris.

3. Algemene conclusies marktwerkingsbeleid en lessen voor de toekomst

3.1 Inleiding

Het voorgaande hoofdstuk beantwoordde de onderzoeksvraag namelijk welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan op de publieke belangen kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid en op de sectorale werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden sinds het gevoerde marktwerkingsbeleid? Het voorliggende hoofdstuk beantwoordt de tweede vraag van dit onderzoek, namelijk welke algemene bevindingen en conclusies kunnen getrokken worden over het gevoerde marktwerkingsbeleid in verschillende sectoren? En wat zijn daarvan de lessen voor de toekomst? Hiermee wordt ook invulling gegeven aan de motie Crone c.s., waarin de Tweede Kamer verzoekt om lessen te trekken uit het onderzoek naar de effecten van marktwerking.¹⁰

3.2 Algemene conclusies over marktwerkingsbeleid

Tabel 1 in hoofdstuk 2 gaf een overzicht van het gevoerde beleid in de onderzochte sectoren. Wanneer dat beleid in samenhang wordt gezien met de uitwerking ervan op marktstructuur en gedrag van de marktpartijen en de overheid zelf, kunnen de volgende algemene conclusies worden opgetekend.

1. *Het marktwerkingsbeleid in de onderzochte sectoren is gepaard gegaan met wet- en regelgeving die randvoorwaarden specificeren voor kwaliteit en toegankelijkheid.*

Deze wet- en regelgeving is op verschillende markten verschillend vorm gegeven:

- In sommige sectoren, zoals telecom, post en energie, is een universele-dienstverplichting opgelegd aan ten minste één aanbieder. Deze aanbieder moet diensten van een bepaald kwaliteits- en toegankelijkheidsniveau leveren, bijvoorbeeld in afgelegen (en daardoor onrendabele) gebieden. Toezichthouders zien toe op een juiste naleving van de UD-verplichting.
- Andere sectoren hebben in sectorale wet- en regelgeving normen vastgelegd waaraan alle dienstverlening moet voldoen. Zo legt de zorgverzekeringswet vast aan welke eisen

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 24 036 nr 335.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

het basispakket moet voldoen. Daarnaast wordt kwaliteit in de zorg geborgd door o.a. de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de wet Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg (BIG) en de Kwaliteitswet. In de kinderopvang stelt de Wet Kinderopvang minimumkwaliteitseisen die de sector zelf in een convenant heeft uitgewerkt en die de overheid vervolgens in beleidsregels heeft vervat. De GGD's zien toe op naleving van deze regels. En de Spoorwegwet en de Wet vervoer gevaarlijke stoffen stellen eisen aan de kwaliteit van het goederenvervoer per spoor.

- Verder vindt minimumkwaliteitsborging plaats door middel van wettelijke eisen ten aanzien van bijvoorbeeld de veiligheid. Het gaat dan bijvoorbeeld om de IATA luchtverkeersveiligheidscodes, en de keuring van rollend materieel in het OV.
- In sectoren waar decentrale overheden diensten inkopen ten behoeve van de burger (decentraal OV, re-integratie) blijft de overheid verantwoordelijk voor de kwaliteit en toegankelijkheid. Zo wordt de indicatiestelling bij de re-integratie publiek uitgevoerd en blijft het formuleren van het pakket van eisen bij het aanbesteden een publieke verantwoordelijkheid. Aanbestedende overheden moeten ook controleren of dit pakket van eisen in de praktijk wordt nageleefd.

2. *Marktwerving vergt een transitieproces; het vormgeven van marktwerving kost tijd.*

Het veranderen van de structuur van en het gedrag op een markt vergt veelal een lange transitieperiode. Het kost tijd om de structuur van de markt te veranderen. Toetreding en prijsvorming worden daarom vaak in fasen vrijgelaten. Dit geldt bijvoorbeeld voor het notariaat (gefaseerd loslaten van prijzen), de postmarkt (stapsgewijze afbouw van monopolie TNT), en de curatieve zorg (eerst 10% van de prijzen vrijgelaten).

Marktpartijen moeten hun gedrag aanpassen aan de gewijzigde marktomstandigheden. Ze moeten leren welk gedrag in die marktomstandigheden past. In sommige sectoren, zoals de zorg, krijgen ze een nieuwe rol: zorgverzekeraars moeten bijvoorbeeld zorg gaan inkopen/contracteren. In andere sectoren raken gevestigde partijen hun beschermde positie kwijt en moeten ze rekening gaan houden met het gedrag van nieuwe toetreders op "hun" markt. In de re-integratiesector en het openbaar vervoer kregen aanbieders te maken met aanbestedingsrondes. In de luchtvaart, post en telecom kregen KLM, TNT en KPN concurrentie van partijen die een ander, goedkoper product aanbieden.

Ook de vragers, zowel individuele consumenten als contracterende partijen (overheden en verzekeraars), moeten leren dat ze niet meer gebonden zijn aan één leverancier, maar juist invloed kunnen uitoefenen door hun keuzegedrag.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

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.

Als voorbeeld van dit gewenningsproces, dient de sector kinderopvang. Sinds de introductie van de Wet kinderopvang hebben gemeenten geen rol meer in de subsidiëring van kinderopvanginstellingen, maar niettemin kunnen zij via het ruimtelijk ordeningsbeleid 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.

Gedagsreacties van de marktpartijen op de nieuwe marktomstandigheden zijn niet van te voren volledig te voorspellen. Het is soms nodig dat de overheid tijdens de uitvoeringsfase van het marktwerkingsbeleid bijstuurt met aanvullend of flankerend beleid om onverwachte, negatieve effecten te adresseren. Voorbeelden zijn het instellen van een chauffeursexamen in de taxisector en het opleggen van een uniforme contract-opstelling in de energiebranche.

De overheid moet vaak ook nog leren om opdrachten goed aan te besteden. Soms lopen aanbestedingsprocedures niet goed. In Noord-Brabant had een aanbieder het winnend bod teruggetrokken waarna de daarna aangewezen nieuwe concessiehouder te weinig tijd had om voldoende (nieuw) materieel aan te schaffen. Van ervaringen kan echter worden geleerd. Voorbeelden zijn het bijstellen van aanbestedingsprocedures van UWV en gemeenten in de re-integratiesector waardoor de administratieve lasten voor het bedrijfsleven worden verlicht, en het ontwerpen van aanbestedingsprocedures waarbij niet alleen op prijs maar vooral ook op kwaliteit kan worden gegund.

3.3 Lessen voor de toekomst

In antwoord op de vraag die is gesteld in de motie-Crone, welke lessen uit het onderzoek volgen voor het marktwerkingsbeleid in de toekomst, wil ik zes lessen noemen die belangrijke aanknopingspunten bieden voor de nieuwe fase in het marktwerkingsbeleid die ik beoog in te zetten.

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

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

hen kan doen) en bedrijven onder invloed van concurrentiedruk effectief op die vraag kunnen inspelen.

Het marktwerkingsbeleid zal gunstiger effect opleveren op doelmatigheid en innovatie, als bedrijven de ruimte hebben om te dingen naar de gunst van de klant, en de klant effectief invloed kan uitoefenen door bijvoorbeeld tussen aanbieders te switchen. Het meest voor de hand liggende voorbeeld hiervan is de telecomsector, waar in de loop der tijd veel aanbieders zijn ontstaan en waar het voor de consument relatief gemakkelijk is om te switchen tussen aanbieders. Maar ook in de luchtvaart zijn nieuwe diensten ontwikkeld en zijn consumenten in staat om hun vraag effectief te kunnen uitvoeren. Voor de taximarkt ligt dit moeilijker. Met name bij de straattaxi's is de keuzevrijheid voor consumenten nog zeer gering: in de grote steden wordt de klant nog steeds geacht in de voorste taxi in te stappen. Ondanks een gewijzigde marktstructuur is het marktgedrag hier feitelijk nog niet veranderd.

LES 2: Marktwerkingsbeleid is maatwerk.

Markten verschillen van elkaar. Het marktwerkingsbeleid moet recht doen aan deze sectorale verschillen. Sectorspecifieke omstandigheden vragen om sectorspecifieke maatregelen, bijvoorbeeld ten aanzien van het bewerkstelligen van mededinging, het tegengaan van (misbruik van) aanmerkelijke marktmacht, en het borgen van publieke belangen als kwaliteit en toegankelijkheid. Zo is het in de netwerksectoren vaak nodig om toegang tot monopolistische netwerken af te dwingen, en daartoe een toezichthouder in het leven te roepen. Indien dit effectief gebeurt, biedt dit leveranciers de gelegenheid om hun diensten via de betreffende infrastructuur aan te bieden, en kunnen afnemers van die diensten eigenstandig beslissen met welke leverancier ze in zee willen gaan (telecom, (zakelijke) post, spoorgoederenvervoer). In de zgn. tripartiete markten is het daarentegen veel belangrijker dat een (aanbestedende) overheid de voorkeuren van consumenten goed kent (decentraal OV, re-integratie, maar ook in de zorg, waar zorgverzekeraars de zorgverleners contracteren namens de verzekerde). De overheid moet immers optreden namens die consumenten, bijvoorbeeld door het formuleren van het aanbestedingsbestek voor openbaar vervoer of door het specificeren van wat er in een basisverzekering moet worden opgenomen. Daarbij is het vooral van belang dat de overheid controleert of de gevraagde (kwaliteit van de) diensten ook daadwerkelijk wordt geleverd. Dergelijke controles vinden veelal door inspecties plaats, en niet door toezichthouders.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

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

Marktwerving wordt veelal geïntroduceerd om een sector doelmatiger te laten werken. Ook kan het meer dynamiek en innovatie in een sector bewerkstelligen. Marktwerving hoeft echter niet noodzakelijkerwijs te leiden tot een hogere kwaliteit of een betere toegankelijkheid. Dit vergt veelal additionele wet- en regelgeving. Om te voorkomen dat valse verwachtingen worden gewekt, is het belangrijk om bij het begin van het marktwerkingsbeleid goed duidelijk te maken wat het doel van dit beleid is, en op welke wijze de randvoorwaarden ten aanzien van de minimaal noodzakelijk geachte niveaus van kwaliteit en toegankelijkheid worden gegarandeerd.

LES 4: Goed toezicht is noodzakelijk.

Marktwerkingsbeleid betekent een andere rolverdeling tussen overheid en private sector. De overheid neemt daarbij veelal de rol van marktmeester in, die moet zorgen voor eerlijke concurrentieverhoudingen. Deze rol moet vaak in nieuwe wet- en regelgeving worden vastgelegd. Dit geldt met name voor de bevoegdheden van de toezichthoudende instanties, zoals deze bijvoorbeeld zijn ontstaan in de sectoren energie, post en telecom.

De toezichthouder of inspectie moet voldoende informatie hebben om zijn rol goed te kunnen vervullen. Die informatie omvat een duidelijke nulmeting. Bovendien moet duidelijk zijn welke data nodig zijn voor effectmeting en evaluaties. Er moet meteen begonnen worden met het verzamelen van deze data. Daarbij moet wel een afweging worden gemaakt tussen de informatiebehoefte van de toezichthouder enerzijds en anderzijds de administratieve lasten voor de marktpartijen in de betreffende sector.

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

De focus van het beleid was in het verleden zeer gericht op de aanbodzijde. Zo waren bijvoorbeeld in de luchtvaartsector de eerste verordeningen gericht op het wegnemen van beperkingen ten aanzien van tariefstelling en toegang tot de markt. De afgelopen jaren is er ook meer inzicht gekomen in het belang van een goed functionerende vraagzijde, met name het gedrag van consumenten. Dit heeft zijn neerslag gekregen in het beleid. Zo is bij de hervormingsoperatie in de zorg rekening gehouden met de noodzaak dat informatie transparant moet zijn. De cliënt werd met

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

reclamecampagnes en informatie over de zorgverzekering (o.a. www.kiesbeter.nl) geprikkeld om een bewuste keuze voor de zorgverzekeraar te maken. Daarnaast werd iedereen die niet van verzekeraar of verzekering wisselde, automatisch verzekerd via het aanbod dat zijn verzekeraar hem deed. Voor kinderopvang is de positie van ouders vanaf de introductie van de wet Kinderopvang via een verplichte oudercommissie geregeld, omdat zij vanwege emotionele overstapkosten minder snel zullen “stemmen met de voeten”. In de nieuwe Telecommunicatiewet (2004) zijn aanvullende regels gesteld voor het waarborgen van de positie van de consument, zodat de sterkere positie van de consument de markt kan disciplineren. Ook bij de herziening van de verordeningen in de luchtvaart is er aandacht voor de consument: er wordt o.a. gekeken naar de transparantie van ticketprijzen. Aandacht voor de vraagzijde betekent ook: aandacht voor goed aanbesteden vanuit de overheid. De aanbestedende overheden hebben inmiddels voldoende ervaring opgedaan en al doende geleerd. Initiatieven om kennis uit te wisselen kunnen het leren van ervaringen versterken. Het kennisnetwerk PIANOo (Professioneel en Innovatief Aanbesteden, Netwerk voor Overheidsopdrachtgevers) kan daarbij een nuttige rol spelen.¹¹

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

De belangen van zittende partijen (bedrijven en hun werknemers) kunnen anders liggen dan die van consumenten en belastingbetalers. Draagvlak voor het marktwerkingsbeleid vergt het afwegen van de beoogde voordelen tegen de voorziene (tijdelijke) nadelen dan wel de kosten van het ondervangen van die nadelen. Maak daarom een inschatting van deze deelbelangen. Geef partijen bovendien voldoende tijd om zich aan te passen aan de nieuwe omstandigheden, zonder dat dit hen de gelegenheid biedt om het hervormingsproces onnodig te vertragen. Daar waar de positie van zittende werknemers in het geding kan komen, kunnen afspraken met sociale partners worden gemaakt over de wijze waarop deze werknemers aan nieuw werk kunnen worden geholpen. De primaire verantwoordelijkheid daarbij ligt bij de sociale partners, maar hun activiteiten in deze

¹¹ Overheden vinden hier informatie, advies en praktische tips op het gebied van aanbesteden. De organisatie werkt samen met kennisinstellingen, waaronder NEVI, Europa decentraal, de Regieraad Bouw en de VNG.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

kunnen door de overheid worden ondersteund. Daar waar mogelijk en zinvol, kan de overheid aanpalend beleid voeren om de sectorale arbeidsmarkt beter te laten werken.

Bijlagen

ONDERZOEKSRAPPORT MARKTWERKINGSBELEID

Februari 2008

1. Sectoranalyse Luchtvaart

1. Inleiding

Deze sectoranalyse gaat in op de luchtvaart. Tot twintig jaar geleden was de luchtvaartmarkt erg gefragmenteerd. De luchtvaart was per land sterk gereguleerd en afgeschermd. Voor de grensoverschrijdende luchtvaart bestond een systeem van bilaterale luchtvaartverdragen tussen landen. Dit vloeide voort uit het sinds de Eerste Wereldoorlog vastgelegde beginsel dat staten het soevereine recht hebben om te beschikken over hun nationale luchtruim. In de bilaterale luchtvaartverdragen werden deze rechten tussen staten uitgewisseld. De bij zo'n verdrag betrokken staten bepaalden in sterke mate de speelruimte van de 'markt'. Zo wezen zij elk één nationale aanbieder aan, regelden zij de toegang tot de markt via landingsrechten, stelden zij vliegfrequenties en stoelcapaciteit vast en waren tarieven onderworpen aan hun goedkeuring (De Wit, 2006d). Dit systeem bood erg weinig ruimte voor vernieuwing. Iemand die van land A naar land B wilde vliegen, kon weinig anders doen dan een ticket kopen voor een vliegtuig van één van beide nationale luchtvaartmaatschappijen zoals KLM van de hoofdstad van land A naar de hoofdstad van land B. Daardoor was op vliegroutes in feite sprake van een stelsel van sterk gereguleerde duopolies. Overigens wil dit alles niet zeggen dat de internationale luchtvaart voor de hierna te bespreken liberalisering volledig 'dichtgereguleerd' was. Zo werden luchtvaartmaatschappijen op lijndiensten bijvoorbeeld al voor de liberalisering geconfronteerd met de opkomst van chartermaatschappijen. Deze maatschappijen bieden vluchten aan die niet volgens een vaste dienstregeling worden gevlogen.

De verregaande regulering werd als volgt gerechtvaardigd. Ten eerste zou de luchtvaartmarkt door haar inherente kenmerken een instabiele markt zijn. Door de hoge vaste kosten van de luchtvaart zou het aanbod zich niet snel genoeg kunnen aanpassen aan de veranderlijke vraag naar luchtvaart waardoor een duurzaam marktevenwicht niet mogelijk zou zijn. Ten tweede werd de internationale luchtvaart als een openbare nutsvoorziening aangemerkt. Ten derde werd regulering nodig geacht om luchtvaartmaatschappijen die vaste dienstregelingen aanboden bescherming te geven tegen de opkomst van chartermaatschappijen die als een bedreiging werd gezien voor de continuïteit voor de lijndiensten.

Aan de houdbaarheid van deze rechtvaardiging werd steeds meer getwijfeld. Om een einde te maken aan de sterke mate van regulering, is de luchtvaartmarkt binnen de EU vanaf 1987 stapsgewijs geliberaliseerd. Het doel van deze liberalisering was om een interne EU-luchtvaartmarkt te realiseren met meer concurrentie. Maatregelen daartoe zijn vooral op Europees niveau genomen. In tegenstelling tot de andere geanalyseerde sectoren wordt daarom bij de liberalisering van de luchtvaart gekeken naar de Europese en niet in het bijzonder naar de Nederlandse markt.

Deze sectoranalyse bestudeert de ontwikkelingen ten aanzien van het vervoer door de lucht van personen binnen de Europese interne markt. Omdat de markt niet onmiddellijk reageert op een liberaliseringsmaatregel en de verschillende stappen van de liberalisering elkaar vrij snel opvolgden, is het niet mogelijk om de gevolgen per stap afzonderlijk te bestuderen. Gekeken wordt daarom waar mogelijk naar de ontwikkelingen sinds de start van de liberalisering.

De analyse gaat niet specifiek in op de ontwikkeling van de luchthaven Schiphol. Ook verbindingen met landen buiten de interne markt, zoals de Verenigde Staten, blijven buiten beschouwing. Volstaan wordt met de opmerking dat, hoewel met dergelijke landen nog altijd

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

bilaterale overeenkomsten worden gesloten, ook hier stapsgewijs een liberaliseringslag is gemaakt. Voorbeelden hiervan zijn het ‘open skies’ verdrag dat Nederland in 1992 met de VS heeft gesloten en – recenter, in 2007 – de open skies overeenkomst die tussen de EU en de VS is gesloten. Op basis van deze laatste overeenkomst mogen alle luchtvaartmaatschappijen van de EU vanuit elke EU-luchthaven op elke luchthaven in de VS vliegen.

Andere aspecten van de Europese luchtvaartmarkt, zoals de gevolgen voor het milieu, geluidsoverlast, veiligheidsaspecten en de controle van het luchtverkeer, blijven eveneens zo veel mogelijk buiten beschouwing, omdat deze publieke belangen veelal door separate wet- en regelgeving zijn geborgd en niet door de liberaliseringsmaatregelen (al gold de borging ervan wel uitdrukkelijk als randvoorwaarde bij de liberalisering). Zo bevatten de Wet luchtvaart, het Luchthavenindelingsbesluit Schiphol, het Luchthavenverkeersbesluit Schiphol en de Regeling milieu-informatie luchthaven Schiphol¹² diverse regels en grenswaarden ter beperking van negatieve externe effecten van de luchtvaart voor het milieu, geluid en veiligheid. Deze moeten worden nageleefd door de luchthaven, de Luchtverkeersleiding Nederland en de luchtvaartmaatschappijen. Op de naleving houdt de Inspectie Verkeer en Waterstaat toezicht. Hierover rapporteert zij aan de Minister van Verkeer en Waterstaat.

Tot slot moet worden opgemerkt dat de sectoranalyse zich beperkt tot de ontwikkelingen binnen de sector zelf. De economische uitstralingseffecten op andere economische sectoren komen niet aan de orde.

In deze sectoranalyse is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van data vanaf het moment dat de liberalisering een feit werd. Dat moment is echter niet eenduidig te bepalen, omdat de EU-luchtvaartmarkt stapsgewijs is geliberaliseerd tussen 1987 en 1997. Waar mogelijk hebben de data betrekking op de periode vanaf grofweg begin jaren '90. Sommige data zijn echter pas vanaf een later jaar beschikbaar. Daarbij wordt aangetekend dat over sommige relevante indicatoren, zoals klanttevredenheid, overboeking, annulering, totale reistijd en bagageafhandeling, nauwelijks (betrouwbaar) cijfermateriaal beschikbaar is.

Paragraaf 2 beschrijft de maatregelen die in het proces van liberalisering van de interne luchtvaartmarkt zijn genomen. Paragraaf 3 gaat in op de daardoor ontstane marktdynamiek. De paragraaf 4 bespreekt de ontwikkeling van de publieke belangen kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid. Waar mogelijk wordt deze ontwikkeling voor Nederland in het bijzonder besproken. Paragraaf 5 gaat in op de ontwikkelingen met betrekking tot de sectorale werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden. Paragraaf 6 ten slotte geeft een samenvatting en conclusie.

¹² Stb. 2002, 374, Stb. 2002, 591, Stb. 2002, 592 respectievelijk Stcrt. 2003, 34.

2. Beleidskader

Zoals in de inleiding is opgemerkt heeft de Europese Commissie vanaf 1987 stapsgewijs maatregelen genomen om een einde te maken aan de overregulering in de luchtvaartmarkt in de EU. Het hoofddoel van deze maatregelen was – volgens de overwegingen bij de diverse maatregelen – om een luchtvervoerbeleid te verwezenlijken dat bijdraagt aan de totstandbrenging van een interne markt zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd. De maatregelen richten zich concreet op het wegnemen van beperkingen in de tariefstelling, beperkingen in de toegang tot de markt en hoeveelheidbeperkingen (inzet van capaciteit en vliegfrequentie). Randvoorwaarde daarbij was dat de kwaliteit en veiligheid van de luchtvaart gewaarborgd zouden zijn.

De luchtvaartmarkt in de EU is sinds 1987 in drie stappen geliberaliseerd. De eerste stap (het ‘*eerste pakket*’) is gezet in 1987, waarbij een aantal maatregelen¹³ ter beperking van de overheidsbemoeienis bij de vaststelling van tarieven is aangenomen. Het doel van deze maatregelen was om luchtvaarttarieven door het marktmechanisme tot stand te laten komen. Vrije tariefstelling is een noodzakelijke voorwaarde voor meer (prijs)concurrentie. Daarnaast gaf het eerste pakket meer ruimte voor luchtvaartmaatschappijen om hun stoelcapaciteit te delen. Doel daarvan was om het mogelijk te maken doelmatiger te opereren: een gelijke hoeveelheid passagiers kan worden vervoerd met minder vliegbewegingen en dus minder inzet van middelen.

De tweede stap (‘*tweede pakket*’) in 1990 betekende een verdere verruiming van de vrijheid om tarieven vast te stellen en stoelcapaciteit te delen¹⁴. Daarnaast was het doel van het tweede pakket om een vrije, niet-discriminerende toegang tot luchtdiensten binnen de EU te waarborgen. Luchtvaartmaatschappijen werd toegestaan een onbeperkt aantal personen (en goederen) te vervoeren tussen de lidstaat waar zij waren gevestigd en andere lidstaten.

Het ‘*derde pakket*’ van maatregelen is aangenomen in 1993 en omvat drie verordeningen:

- Verordening 2407/92 harmoniseerde de vergunningvoorwaarden voor luchtvaartmaatschappijen binnen de EU¹⁵. Dit om te voorkomen dat lidstaten hun nationale luchtvaartmaatschappijen bevoordelen ten opzichte van andere EU-luchtvaartmaatschappijen en om een betrouwbare en adequate dienstverlening door luchtvaartmaatschappijen te kunnen waarborgen. De overwegingen bij de verordening noemen de kwaliteit en de veiligheid van de luchtvaartmaatschappij als randvoorwaarde.
- Verordening 2408/92 regelde vrije toegang voor alle vergunninghoudende luchtvaartmaatschappijen in de EU tot alle vliegroutes in de EU¹⁶. Lidstaten hielden wel de

¹³ Richtlijn 87/601/EEG van de Raad van 14 december 1987 betreffende de tarieven voor geregelde luchtdiensten tussen de lidstaten (PbEG L 374) en Beschikking 87/602/EEG van de Raad van 14 december 1987 betreffende de verdeling van de passagierscapaciteit tussen luchtvaartmaatschappijen tot geregelde luchtdiensten tussen lidstaten (PbEG L 374).

¹⁴ Verordening (EEG) nr. 2342/90 van de Raad van 24 juli 1990 betreffende de tarieven voor geregelde luchtdiensten (PbEG L 217) en Verordening (EEG) nr. 2343/90 van de Raad van 24 juli 1990 betreffende de toegang van luchtvaartmaatschappijen tot geregelde intracommunautaire luchtdiensten en de verdeling van de passagierscapaciteit tussen luchtvaartmaatschappijen op geregelde luchtdiensten tussen lidstaten (PbEG L 217).

¹⁵ Verordening (EEG) nr. 2407/92 van de Raad van 23 juli 1992 betreffende de verlening van exploitatievergunningen aan luchtvaartmaatschappijen (PbEG L 240).

¹⁶ Verordening (EEG) nr. 2408/92 van de Raad van 23 juli 1992 betreffende de toegang van communautaire luchtvaartmaatschappijen tot intracommunautaire luchtroutes (PbEG L 240).

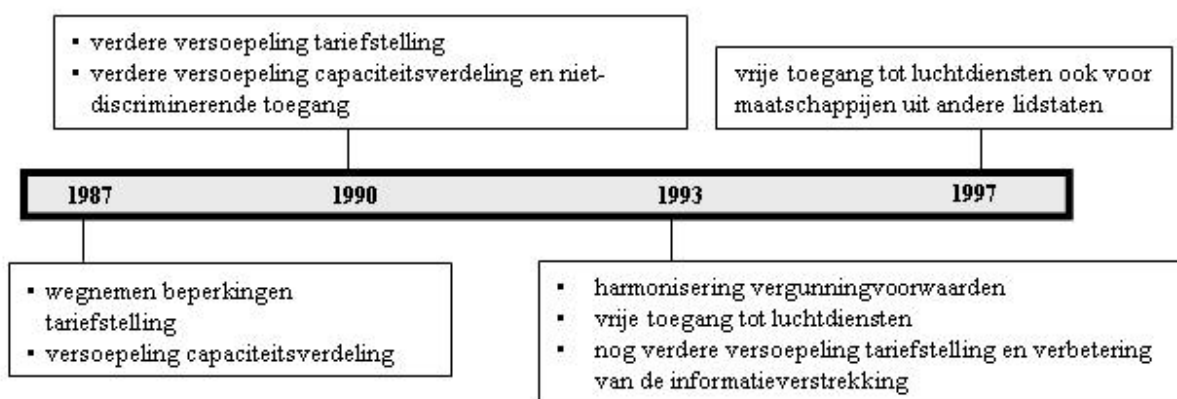
ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

mogelijkheid om ‘openbare dienstverplichtingen’ op te leggen voor vliegroutes die essentieel zijn voor de regionale ontwikkeling.

- Verordening 2409/92 introduceerde volledige vrijheid om tarieven vast te stellen¹⁷. Zij schafte de goedkeuringsbevoegdheid af die nationale overheden voorheen bij de tariefstelling hadden. Wel bevat de verordening de mogelijkheid dat twee lidstaten waartussen een vliegroute bestaat, gezamenlijk optreden tegen excessief hoge tarieven of tegen dumptarieven. Van die mogelijkheid is tot op heden nooit gebruik gemaakt. Nevendoelstelling van de verordening is de verbetering van de kwaliteit van informatieverstrekking door luchtvaartmaatschappijen. De naleving van regels ter beperking van negatieve externe effecten op het terrein van milieu en geluid is in de overwegingen bij de verordening als randvoorwaarde genoemd.

De drie verordeningen van het derde pakket zijn geleidelijk in werking getreden tussen 1993 en 1997, toen het recht voor luchtvaartmaatschappijen om in een andere lidstaat een vliegroute te bedienen van kracht werd.

Figuur 1: Overzicht beleidswijzigingen



De verordeningen van het derde pakket gelden nog altijd. Desondanks is binnen de EU nog geen sprake van een perfect gelijk speelveld omdat de regelgeving niet in iedere lidstaat op dezelfde manier wordt toegepast. In 2006 heeft de Europese Commissie daarom een voorstel gedaan tot modernisering en vereenvoudiging van het juridisch kader waarbij de drie verordeningen uit het derde pakket zullen worden opgenomen in één nieuwe verordening¹⁸. De doelstelling van de herziening van het derde pakket is, behalve om de veiligheid van de luchtvaart en de bescherming van passagiers te verbeteren, om de doelmatigheid van de luchtvaartmarkt nog verder te vergroten. Het voorstel bevat onder meer regels voor de vergunningverlening, verdelen van luchtverkeer tussen luchthavens, transparantie van ticketprijzen en het voorkomen van prijsdiscriminatie op basis van lidstaat van herkomst.

¹⁷ Verordening (EEG) nr. 2408/92 van de Raad van 23 juli 1992 inzake tarieven voor luchtdiensten (PbEG L 240).

¹⁸ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtvervoersdiensten in de Gemeenschap, COM(2006) 396 final.

3. Marktdynamiek

Voor de liberalisering waren de toegang tot vliegroutes, de tariefstelling en de capaciteit/frequentie sterk gereguleerd. Dit zorgde aan de aanbodzijde voor hoge toetredingsbarrières en gefixeerde tarieven. Het gevolg hiervan was dat de keuzebreedte voor de consument zeer beperkt was. In een markt met dergelijke kenmerken ontbreekt de prikkel en vaak zelfs de mogelijkheid tot prijsconcurrentie.

De in de vorige paragraaf beschreven beleidsmaatregelen hebben deze marktstructuur gewijzigd. De toetredingsbarrières zijn aanzienlijk verlaagd door vrijere toegang tot de luchtvaartmarkt en geharmoniseerde vergunningvereisten. Daarnaast ontstond door de versoepeling van de tariefstelling de mogelijkheid van meer prijsconcurrentie. De aanbieders in de luchtvaartsector hebben op drie manieren gereageerd op de liberalisering (De Wit, 2006d).

Hub and spoke netwerken

Ten eerste hebben de grote luchtvaartmaatschappijen zogenaemde ‘*hub and spoke*’ netwerken ontwikkeld. Daarbij komen veel – voornamelijk lange afstand – vliegroutes (de spokes) kort na elkaar bijeen op centrale luchthavens (de hubs) waar de reizigers indien nodig overstappen. Schiphol is één van de luchthavens die zich heeft ontwikkeld tot een belangrijke hub in Europa. Een hub and spokes stelsel vergt veel capaciteit op de hubs. Het dichtslippen van de hubs vormt een serieus risico voor de concurrentie op vliegroutes van en naar die hubs omdat er simpelweg geen ruimte is voor nieuwe aanbieders¹⁹. Op luchthavens met capaciteitsproblemen moeten de momenten waarop een luchtvaartmaatschappij mag landen en starten, worden verdeeld. Deze momenten worden ‘slots’ genoemd²⁰. Door de capaciteitsproblemen dreigen nieuwe aanbieders achter het net te vissen. Dat wordt mede veroorzaakt door het feit dat de slots – conform de regels van de *International Air Transport Association* (IATA) – worden uitgegeven op basis van historische rechten. Wanneer een luchtvaartmaatschappij kan aantonen dat zij 80% van de uitgegeven slots daadwerkelijk in een seizoen heeft gebruikt, heeft die maatschappij recht op dezelfde serie slots in hetzelfde volgende seizoen. Daardoor is het voor nieuwkomers moeilijk om slots te bemachtigen. De Europese Commissie heeft de risico’s van de huidige slotverdeling gesignaleerd en heeft onder meer maatregelen aangekondigd ter verbetering van de benutting van de luchthavencapaciteit²¹. Gedacht wordt onder meer aan een systeem van ‘slottrading’, waarbij luchtvaartmaatschappijen de slots onderling kunnen verhandelen. Idee is dat hierdoor een efficiënte slotverdeling ontstaat. Voor luchthavens met voldoende capaciteit is slotregulering niet aan de orde.

Concentratie

Ten tweede is een concentratietrend zichtbaar. Steeds meer luchtvaartmaatschappijen gaan allianties of fusies aan, zoals KLM/Air France in 2004 en Lufthansa/Swiss in 2005²². Dit heeft een tweeledig effect op de concurrentie. Enerzijds kan deze afnemen op vliegroutes waar meer

¹⁹ De luchthavens London Heathrow, Paris Orly en Milaan Linate hebben de grootste slotproblemen (Steer Davies Gleave, 2006c).

²⁰ Behalve het aantal slots kunnen ook grenswaarden aan milieu- en geluidsoverlast de capaciteit op luchthavens beperken.

²¹ Mededeling van de Commissie “Actieplan inzake de capaciteit, efficiëntie en veiligheid van de Europese luchthavens, COM(2006) 819 definitief, 24 januari 2007.

²² De reden dat luchtvaartmaatschappijen allianties aangaan in plaats van fusies ligt in de bilaterale luchtvaartverdragen, die belemmeringen voor fusies bevatten.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

dan één van de alliantiepartners actief was. Daar neemt immers het aantal aanbieders af. Anderzijds kunnen aansluitende vliegroutes binnen een alliantie goedkoper worden aangeboden dan door meerdere aanbieders afzonderlijk omdat de stoelcapaciteit efficiënter kan worden ingezet. Ook faillissementen van bijvoorbeeld Swiss Air en Sabena hebben tot meer concentratie geleid.

Toetreding

Ten derde zijn door de liberalisering sinds begin jaren '90 lage-kosten-aanbieders (low cost carriers, LCC's) zoals easyJet en Ryanair tot de markt toegetreden. Deze nieuwe maatschappijen hebben concurrentie op gang gebracht doordat zij een afwijkend bedrijfsmodel hanteren. Hun bedrijfsmodel is – naar voorbeeld van het Amerikaanse Southwest – gericht op kostenbesparing zodat zij hun tickets tegen veel lagere prijzen dan de traditionele luchtvaartmaatschappijen aanbieden. De LCC's zijn meestal actief op vliegroutes tussen kleine, onderbezette regionale luchthavens. Zo biedt Ryanair bijvoorbeeld vluchten aan van Eindhoven naar Girona en Bergamo. Daardoor ontstaan naast de genoemde hub and spoke stelsels ook netwerken van nieuwe rechtstreekse verbindingen tussen kleine luchthavens. LCC's zijn daarnaast ook actief op de spokes. Daar treden zij in directe concurrentie met de gevestigde luchtvaartmaatschappijen zoals KLM, British Airways of Lufthansa die daarom ook hun bedrijfsmodel hebben aangepast. Het gevolg hiervan is dat op steeds meer vliegroutes inmiddels meer dan twee concurrenten actief zijn. Dit aantal vliegroutes is in de periode 1992-2005 verviervoudigd (Europese Commissie, 2006a).

Samenvatting

Luchtvaartmaatschappijen hebben op drie manieren gereageerd op de beleidsmaatregelen. Zij hebben hub and spoke stelsels ontwikkeld, er is een concentratiebeweging op gang gekomen en er zijn nieuwe luchtvaartmaatschappijen met een kostenbesparend bedrijfsmodel tot de markt toegetreden.

4. Publieke belangen

4.1 Kwaliteit

De liberalisering heeft gevolgen gehad op de kwaliteit van de Europese luchtvaart. Deze gevolgen worden hieronder beschreven aan de hand van de keuzebreedte voor de consument (ofwel de productdifferentiatie), de ontwikkeling van de dienstverlening, de punctualiteit en de ontwikkeling van een kwaliteitskeurmerk. Over een aantal andere voor de hand liggende indicatoren, zoals klanttevredenheid, bagageafhandeling, overboeking en annulering zijn geen (betrouwbare) cijfers beschikbaar. Hierover kan hoogstens in algemene, kwalitatieve zin iets worden opgemerkt.

Zo is de kans dat bagage niet tijdig op de plaats van bestemming is groter indien er een overstap gemaakt moet worden. Verwacht mag dan ook worden dat de opkomst van hub and spoke stelsels heeft geleid tot meer vertraging bij de bagageafhandeling.

In 2004 heeft de Europese Commissie regels ingevoerd inzake compensatie en bijstand aan passagiers in geval van overboeking, annulering, langdurige vertraging en onvrijwillige plaatsing in een lagere klasse²³. Doelstelling hiervan is de bescherming van de consument. Afhankelijk van de omstandigheden moeten luchtvaartmaatschappijen op grond van deze regels onder meer bijstand (accommodatie, eten en drinken e.d.) verlenen, compensatie betalen en proactief informatie verstrekken. In Nederland houdt de Inspectie Verkeer en Waterstaat toezicht op de naleving van deze regels. De regels zijn in 2007 geëvalueerd²⁴. Een van de bevindingen is dat – gezien de korte tijd dat de regels van kracht zijn – moeilijk kan worden beoordeeld of de regels een kwantitatief effect hebben gehad. Volgens de Europese Commissie betekent dit niet dat de situatie van passagiers niet kwalitatief is verbeterd.

Een andere kwaliteitsindicator waarover kwantitatief moeilijk iets valt te zeggen, is de totale reistijd van passagiers van beginpunt naar eindpunt. In algemene zin geldt dat de hub and spoke stelsels enerzijds de overstaptijden op luchthavens bekort hebben, maar anderzijds overstappen noodzakelijk hebben gemaakt op bepaalde routes die voorheen rechtstreeks werden bediend. Daarnaast geldt dat LCC's steeds meer rechtstreekse vluchten aanbieden tussen regionale luchthavens. Verwacht mag worden dat dit een neerwaarts effect op de totale reistijd heeft. Wat het totale netto-effect hiervan op de totale reistijd is, is echter niet duidelijk.

Productdifferentiatie

Na de liberalisering van de luchtvaartmarkt is de productdifferentiatie aanzienlijk gestegen. De opkomst van de LCC's en hun kenmerkende bedrijfsmodel heeft nieuwe producten in de luchtvaartmarkt geïntroduceerd. Voor de consument ontstond, naast de mogelijkheid om bij een traditionele luchtvaartmaatschappij een 'full service' ticket aan te schaffen, de mogelijkheid om

²³ Verordening (EG) nr. 261/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 295/91.

²⁴ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad overeenkomstig artikel 17 van Verordening (EG) nr. 261/2004 betreffende de werking en de resultaten van deze verordening tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

met een LCC te vliegen waarbij in feite alleen voor de vlucht wordt betaald. Zij kunnen worden beschouwd wezenlijk verschillende passagierssegmenten (waarvan ook allerlei tussenvormen bestaan).

Daarnaast is volgens cijfers van de Europese Unie het aantal Europese luchtvaartmaatschappijen in de periode 1990-2000 gestegen met 25% (Europese Commissie, 2006a). Vooral de opkomst van LCC's heeft hieraan bijgedragen. Met het aantal aanbieders is ook het aantal vliegroutes – en daarmee dus het aantal steden/bestemmingen – sterk gestegen. De periode 1992-2007 heeft een stijging van 150% van het aantal vliegroutes binnen de EU te zien gegeven (Comité van de Regio's, 2007).

Dienstverlening

Een belangrijke indicator voor kwaliteit is de dienstverlening: welke diensten zijn inbegrepen in de prijs van een vliegticket en in welke mate sluit dit aanbod aan op de vraag van de consument?

Eenzijds heeft de toegenomen concurrentie en de daarmee gepaard gaande kostenbesparingen (zie paragraaf 4.3) geleid tot een zekere verschraving van de dienstverlening in vergelijking met de dienstverlening van de traditionele luchtvaartmaatschappijen. Zo zijn bijvoorbeeld op veel vluchten van met name de LCC's de consumpties niet langer bij de prijs inbegrepen (of worden ze in het geheel niet aangeboden). Dit is op zich echter geen negatieve ontwikkeling omdat hierdoor de keuzebreedte voor de klant is toegenomen. Hij kan kiezen tussen een full-service ticket of voor een LCC-ticket. In dat laatste geval betaalt hij niet automatisch voor diensten als hij die niet wil. Behalve aan service aan boord kan hierbij gedacht worden aan vliegtijden, loyaliteitsprogramma's, service op de grond e.d. Het is helder – in ieder geval meer dan voorheen – waarvoor de klant precies betaalt, nl. wat de 'kale' ticketprijs is en wat de 'extra' diensten kosten. De consument kan nu kiezen voor een product dat aansluit bij zijn wensen. Een ander aspect van de verschraving van de dienstverlening is dat de beenruimte vaak beperkter is dan (voorheen) bij de gevestigde luchtvaartmaatschappijen. Gevestigde luchtvaartmaatschappijen hebben als gevolg van de prijsconcurrentie bepaalde onderdelen van het bedrijfsmodel van LCC's gekopieerd.

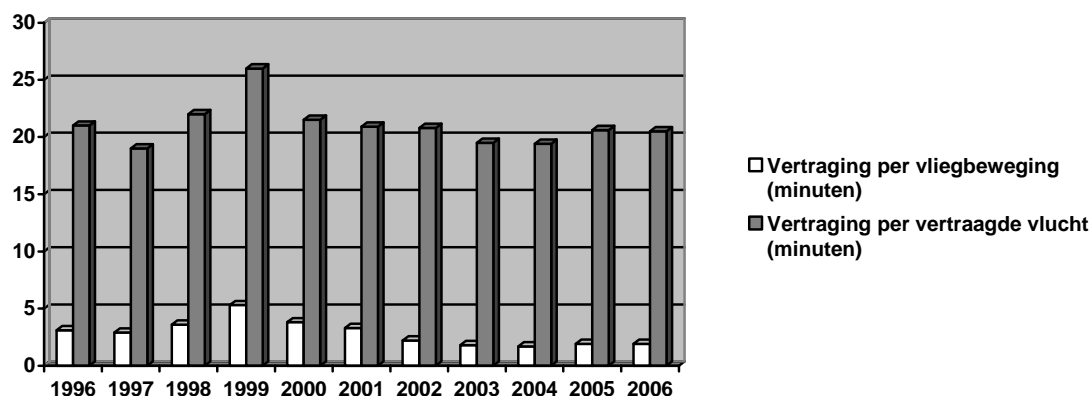
Anderzijds heeft de liberalisering luchtvaartmaatschappijen aangezet tot ontwikkelingen, zoals een betere benutting van de mogelijkheden van ICT en internet, die de kwaliteit van de luchtvaart over de gehele linie ten goede zijn gekomen. Steeds meer diensten kunnen digitaal, en daardoor sneller, worden aangeboden. Denk daarbij aan het boeken van tickets via internet, digitaal inchecken en het verstrekken van informatie over prijzen en beschikbaarheid.

Punctualiteit

Een goede kwaliteit van de luchtvaart veronderstelt dat de passagiers op tijd op de plaats van bestemming arriveren. Daarom is het aantal vertraagde vluchten een andere belangrijke indicator voor die kwaliteit. Cijfers over vertragingen van vluchten binnen Europa over de periode 1996 tot en met 2006 laten zien dat het aantal vertragingen aanvankelijk steeg en, na een piek in 1999, weer is gedaald en zich heeft gestabiliseerd op een min of meer constant niveau dat lager ligt dan in 1996 (Eurocontrol, 2006b). De gemiddelde vertraging per vliegbeweging (waarbij dus ook de niet-vertraagde vluchten zijn meegeteld) was in 2006 bijna twee minuten, vergeleken met ruim drie minuten in 1996 en meer dan vijf minuten in 1999. De gemiddelde vertraging per vertraagde vlucht (dus exclusief de niet-vertraagde vluchten) bedroeg ruim twintig minuten in 2006.

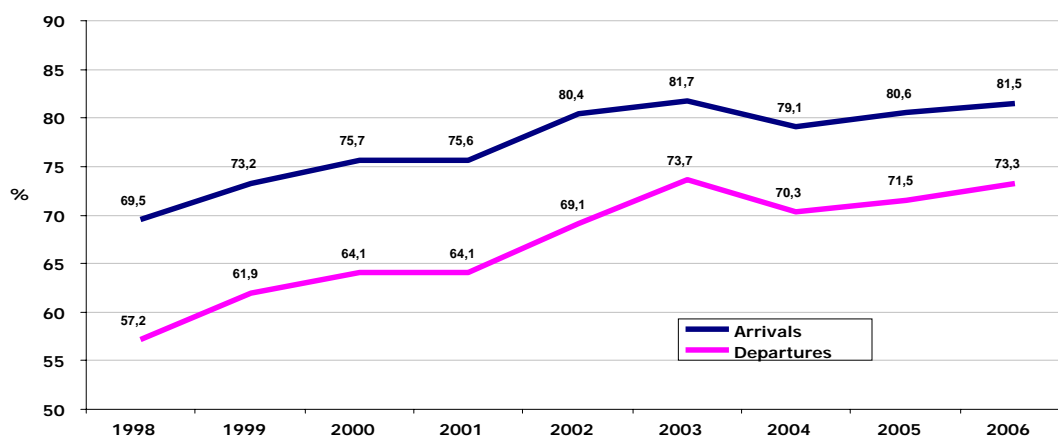
ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Figuur 2: Gemiddelde vertraging per vliegbeweging en per vertraagde vlucht in Europa



Cijfers over de punctualiteit van vluchten van en naar Schiphol over de periode 1998-2006 (figuur 3) laten tot 2003 een stijging van de punctualiteit zien. Daarna stabiliseert het aantal punctuele vluchten zich rond de 81% voor aankomende vluchten en rond de 73% voor vertrekkende vluchten.

Figuur 3: Punctualiteit passagiersdiensten Schiphol



(bron: Amsterdam Airport Schiphol, Statistical annual review 2006)

Samenvatting

Over de kwaliteit kan samenvattend worden gesteld dat sinds de liberalisering de keuzebreedte voor de consument is toegenomen door de opkomst van LCC's, dat de kwaliteit van de dienstverlening – mede daardoor – weliswaar enigszins is verschaald maar op die manier wel beter aansluit bij de wensen van de consument, en dat de punctualiteit van de luchtvaartmaatschappijen licht is verbeterd.

4.2 Toegankelijkheid

De liberalisering heeft ook gevolgen gehad voor de toegankelijkheid van de luchtvaart. Had vliegen voorheen een luxestatus, na de liberalisering is vliegen voor een veel breder publiek mogelijk geworden. Hierdoor zijn de passagiersaantallen enorm gestegen. Zo is het aantal aangekomen en vertrokken passagiers van intra-Europese vliegroutes op Schiphol gestegen van

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

ruim 12,6 mln in 1992 tot 31,3 mln in 2006²⁵. Dat is een stijging van bijna 148%, ruim boven de stijging van 80% van het aantal wereldwijd vervoerde passagiers in dezelfde periode²⁶. In diezelfde periode is ook het aantal passagiers op de Nederlandse regionale luchthavens, met name Rotterdam en Eindhoven²⁷, explosief gestegen. De toegankelijkheid kan worden onderverdeeld in betaalbaarheid/prijs en de beschikbaarheid/bereikbaarheid van de luchtvaart. Voor betaalbaarheid wordt de indicator 'ticketprijs' gebruikt en voor beschikbaarheid/bereikbaarheid het aantal vliegroutes en bestemmingen.

Ticketprijzen

Zoals in paragraaf 4.3 wordt beschreven, zijn de ticketprijzen sinds de liberalisering drastisch gedaald. Hierdoor is een vliegticket voor een veel breder publiek betaalbaar geworden. Een punt van aandacht is de transparantie van de ticketprijzen. Onderdeel van die prijzen zijn allerlei heffingen en toeslagen. Vaak is echter niet duidelijk welke heffingen en toeslagen in de ticketprijs zijn opgenomen en hoe hoog zij zijn. Dit gebrek aan transparantie staat een goede vergelijking van de ticketprijzen in de weg en is daarom één van de aspecten die de Europese Commissie met de hiervoor beschreven herziening van het derde pakket beoogt te verbeteren.

Aantal vliegroutes en bestemmingen

De beschikbaarheid/bereikbaarheid is vergroot doordat het aantal vliegroutes en bestemmingen is toegenomen. Allereerst maken hub en spoke stelsels met een gelijk aantal vliegbewegingen meer vliegroutes mogelijk. Daarnaast bieden vooral LCC's in toenemende mate rechtstreekse vliegroutes aan tussen kleinere regionale luchthavens. In paragraaf 4.1 is al aangegeven dat het aantal intra-EU vliegroutes sinds de liberalisering met 150% is toegenomen.

Samenvattend kan worden gesteld dat zowel de betaalbaarheid als de beschikbaarheid/bereikbaarheid van de Europese luchtvaartmarkt sinds de liberalisering zijn vergroot.

4.3 Doelmatigheid

Het doel van de liberalisering was onder andere om de doelmatigheid van de luchtvaart te verbeteren. Indicatoren voor de doelmatigheid zijn de ontwikkeling van de ticketprijzen, en de aantallen vervoerde passagiers in samenhang met het aantal vliegbewegingen.

Ontwikkeling van ticketprijzen

Figuur 4 laat zien dat de grote Europese luchtvaartmaatschappijen hun ticketprijzen, vooral voor grensoverschrijdende vluchten, tussen 1991 (toen Ryanair als eerste LCC in Europa actief werd) en 2004 significant hebben verlaagd. Dit wordt mede verklaard door de opkomst van de LCC's die veel goedkopere vliegtickets konden aanbieden door hun kostenbesparende bedrijfsmodel (Cranfield University, 2002):

- LCC's vliegen vanaf relatief onderbezette luchthavens op relatief korte vluchten. Regionale luchthavens hebben twee voordelen boven hubs: hun diensten (zoals bagageafhandeling) zijn goedkoper en ze zijn minder druk, waardoor taxiën sneller gaat en vertragingen minder voorkomen. Ook zorgt de slotverdeling op deze luchthavens (nog) niet voor problemen. Dit

²⁵ Zie www.schiphol.nl.

²⁶ Zie www.ruimtelijkplanbureau.nl/kennisportaal/default.aspx?id=1.

²⁷ Zie www.cbs.nl: het totaal aantal passagiers op Rotterdam steeg tussen 1992 en 2006 met zo'n 212%, op Eindhoven zelfs met ongeveer 509%.

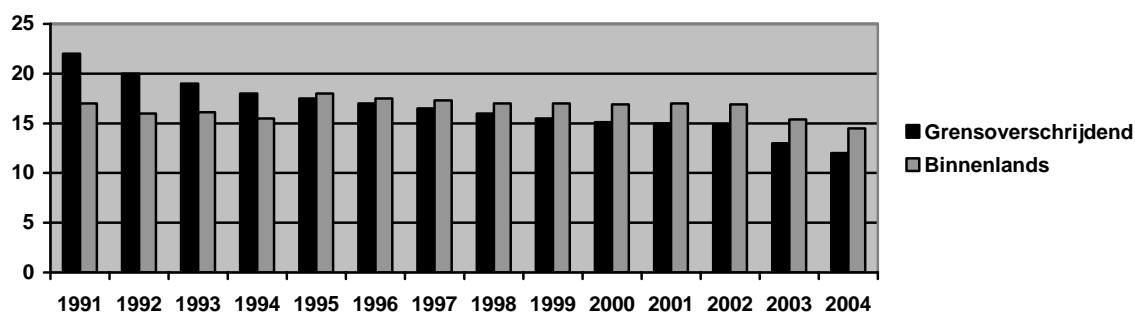
ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

zorgt ervoor dat LCC's hun materieel economischer kunnen inzetten. Hun vliegtuigen maken relatief meer vliegreun.

- LCC's hebben de dienstverlening aan boord verschaald t.o.v. traditionele maatschappijen. Door de beperktere beenruimte kunnen er meer passagiers per vliegbeweging worden vervoerd. Het niet verstrekken van consumpties bespaart, behalve de kosten van de consumpties, ook op personeelskosten omdat minder personeel per vlucht ingezet hoeft te worden.
- LCC's gebruiken vaak één soort vliegtuig. Gegeven het feit dat luchtvaartpersoneel (piloten en stewardessen e.d.) niet zonder meer inzetbaar zijn in verschillende soorten vliegtuigen, kan het personeel daardoor flexibeler op alle vluchten worden ingezet. Er zijn minder stand-by piloten en -vliegtuigen nodig.
- LCC's maken meer gebruik van directe distributiekanaalen, met name het internet, in plaats van reisbureaus en van elektronische tickets.

De opkomst van LCC's dwong de gevestigde maatschappijen als KLM en Lufthansa tot een tegenreactie. Ook zij hebben hun prijzen verlaagd. De prijsverlaging duidt op doelmatigheidsverbeteringen omdat zij daardoor gedwongen werden tegen lagere kosten te leveren bijvoorbeeld door de kostenbesparingen van het LCC-bedrijfsmodel over te nemen.

Figuur 4: Gemiddelde ticketprijs van maatschappijen die zijn aangesloten bij de Association of European Airlines



(bron: De Wit 2006)

De ticketprijzen van LCC's zelf zijn niet verdisconteerd in de figuur. Verdiscontering daarvan zou een nog sterkere daling van de ticketprijzen laten zien.

Aantallen passagiers en vliegbewegingen

Ook de ontwikkeling van hub and spoke stelsels en de concentratietrend als reactie op de liberalisering hebben in belangrijke mate bijgedragen aan de doelmatigheidsverbetering. Met hetzelfde aantal vliegbewegingen kunnen via de hub immers meer vliegroutes worden onderhouden dan in een systeem met afzonderlijke rechtstreekse vliegroutes. In paragraaf 3 is al aangegeven dat de periode 1992-2007 een stijging van 150% van het aantal vliegroutes binnen de EU te zien heeft gegeven²⁸. Doordat binnen een hub and spoke stelsel alle vliegroutes via de hub verlopen, worden de vervoersstromen bovendien 'dikker'. Alle passagiers binnen het stelsel vliegen namelijk via de hub. Dikkere vervoersstromen kunnen worden opgevangen door meer vliegbewegingen van en naar de hub, of door meer passagiers per vliegbeweging. Cijfers voor

²⁸ De stijging van 150% wordt niet uitsluitend door het ontstaan van hub and spoke stelsels verklaard. Ook de opkomst van vliegroutes tussen onderbezette vliegvelden, met name door LCC's, heeft hieraan bijgedragen.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Schiphol tonen aan dat dit inderdaad is gebeurd. Het aantal intra-Europese vliegbewegingen via Schiphol is toegenomen van ruim 200.000 in 1992 tot bijna 342.000 in 2006, een stijging van ruim 70%. In diezelfde periode is bovendien het aantal passagiers per vliegbeweging toegenomen met ruim 45%²⁹.

Samenvatting

Uit het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de doelmatigheid van de luchtvaartmarkt na de liberalisering is verbeterd. Het kostenbesparende bedrijfsmodel dat door LCC's wordt gehanteerd heeft geleid tot een sterke ticketprijzdaling. Tevens is het aantal passagiers per vliegbeweging toegenomen.

²⁹ Zie www.schiphol.nl

5. Werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden

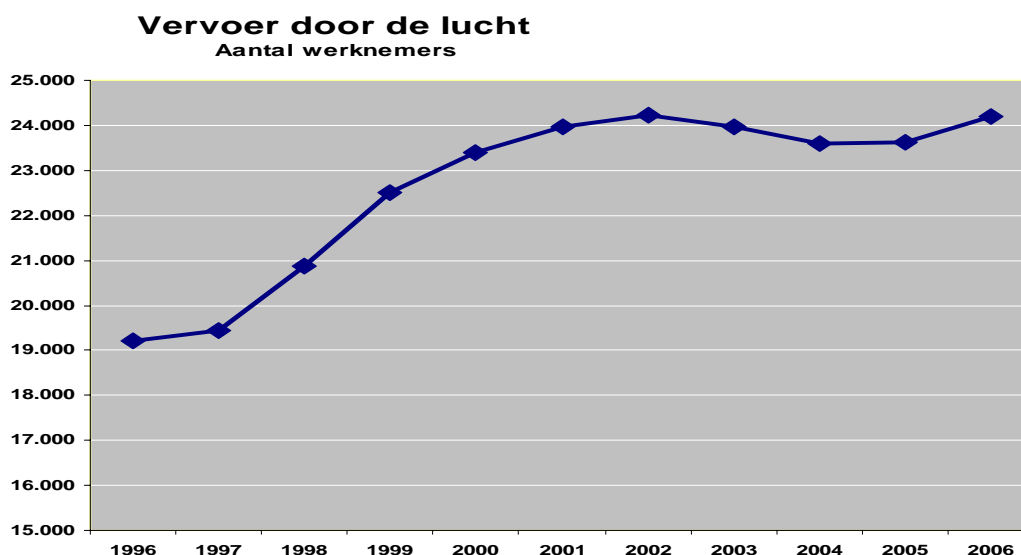
5.1 Werkgelegenheid

In deze paragraaf komt de ontwikkeling van de werkgelegenheid sinds de liberalisering aan de orde.

Ontwikkeling van het aantal banen van werknemers

Figuur 5 geeft een beeld van de ontwikkeling van het aantal werknemers in het vervoer door de lucht in Nederland³⁰. De figuur toont over de periode 1996-2006 het totaal aantal werknemers, inclusief uitzendkrachten, met een fulltime baan. Na een aanvankelijke sterke stijging tot 2001 heeft het totaal aantal werknemers zich gestabiliseerd rond 24.000, een stijging van bijna 5000 (ruim 25%) sinds 1996. Zoals in de inleiding is opgemerkt, blijven de ontwikkelingen in de werkgelegenheid in aanpalende sectoren (zoals de cateringbedrijven, bagageafhandeling e.d.) hier buiten beschouwing.

Figuur 5: Vervoer door de lucht: Aantal werknemers



(Bron: Lisa)

5.2 Arbeidsvoorwaarden

Loonontwikkeling

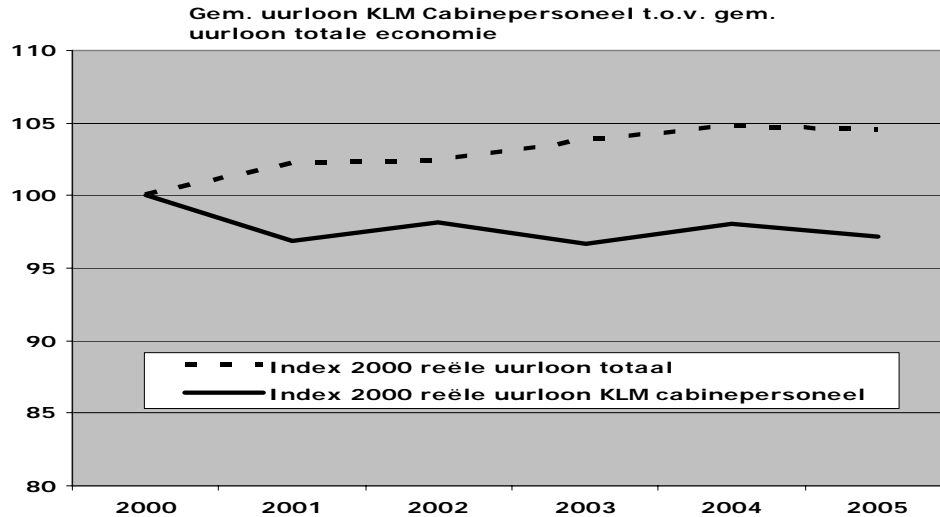
Figuur 6 toont de reële loonontwikkeling in de CAO van het KLM cabinepersoneel over de periode 1995-2008. Deze is afgezet tegen de reële loonontwikkeling in de totale economie. De loonontwikkeling is geïndexeerd ten opzichte van het jaar 1995 (1995 = 100). Het reële uurloon van het KLM cabinepersoneel is sinds 1995 vrijwel constant gebleven. De gemiddelde jaarlijkse

³⁰ Bedrijven in categorie 6200 van de standaard bedrijfsindeling 1993: vervoer van personen en goederen met luchtvaartuigen, zowel via lijnvluchten als via charters, verhuur van luchtvaartuigen, luchtballonnen met bemanning, houden van rondvluchten met vliegtuigen en luchtballonnen en vervoer door de ruimte.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

nominale loonstijging bedroeg in die periode ongeveer 2,25%. De figuur laat zien dat de reële lonen zijn achtergebleven bij de reële lonen in de totale economie.

Figuur 6: CAO Reële loonontwikkeling



(bron: SZW)

Overige arbeidsvoorwaarden

Wat de arbeidsvoorwaarden t.a.v. ziekte, arbeidsongeschiktheid en pensioenafspraken betreft, zijn er volgens werkgeversorganisatie Algemene Werkgeversvereniging Nederland (AWVN) en werknemersorganisatie Unie van Nederlands Cabinepersoneel (UNC) sinds de liberalisering geen grote veranderingen opgetreden (Regioplan, 2008).

Algemeen verbindend verklaring van de CAO

In het vervoer door de lucht bestaan diverse ondernemings-CAO's. Zo zijn er bijvoorbeeld CAO's voor het cabinepersoneel van KLM en van Transavia en CAO's voor de vliegers van enkele luchtvaartmaatschappijen. Er zijn geen CAO's die voor de gehele bedrijfstak gelden. Bij de CAO-onderhandelingen staan, naast de beloningen, altijd ook de werk- en rusttijdenregelingen ter discussie. Dat was, volgens de AWVN, echter ook voor de liberalisering al het geval (Regioplan, 2008).

Arbeidsinhoud

In de luchtvaart hebben op het terrein van arbeidsinhoud voor het cabinepersoneel grote veranderingen plaatsgevonden. Zowel de UNC als de AWVN geven aan dat de werkdruk van het cabinepersoneel de laatste jaren is toegenomen (Regioplan, 2008). Dit is ten eerste toe te schrijven aan de veiligheidsmaatregelen die van kracht werden na de aanslagen van 11 september 2001 in de VS. De meeste van die maatregelen werden aan het takenpakket van het cabinepersoneel toegevoegd. Zo moeten bijvoorbeeld voor de vlucht alle stoelen en opbergvakken gecontroleerd worden. Ten tweede is de werkdruk vergroot doordat luchtvaartmaatschappijen, mede ten gevolge van de opkomst van de LCC's, werden gestimuleerd om hun werkprocessen efficiënter in te richten. Consequentie hiervan was dat wordt volstaan met minder cabinepersoneel tijdens een vlucht.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Samenvatting

Samenvattend kan worden gesteld dat de loonontwikkeling van het cabinepersoneel iets is achtergebleven bij de loonontwikkeling in de rest van de economie. Overige arbeidsvoorwaarden zijn nauwelijks veranderd, terwijl de werkdruk is toegenomen.

6. Samenvatting en conclusies

Het doel van de stapsgewijze liberalisering van de luchtvaartmarkt was de totstandbrenging van een interne luchtvaartmarkt zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd. Meer specifiek waren de diverse wettelijke maatregelen die de Europese Commissie heeft genomen gericht op de introductie van vrije tariefstelling, een doelmatiger gebruik van de capaciteit van luchtvaartmaatschappijen en een niet-discriminerende toegang tot intracommunautaire luchtdiensten om (prijs)concurrentie in de intra-Europese luchtvaartmarkt mogelijk te maken.

Na de liberalisering is de sector, die tot dat moment in hoge mate gereguleerd was, flink in beweging gekomen. Er zijn drie belangrijke gedragsreacties te onderscheiden. De luchtvaartmaatschappijen hebben het hub and spoke systeem ontwikkeld, er heeft zich een concentratietrend voorgedaan en de opkomst van LCC's heeft gezorgd voor een omslag in de bedrijfsmodellen van luchtvaartmaatschappijen. Deze ontwikkelingen waren in de situatie voor de liberalisering niet mogelijk geweest omdat de toegang van luchtvaartmaatschappijen tot vliegroutes, de inzet van capaciteit, frequenties en de tariefstelling toen door de nationale overheden werden bepaald.

Bovengenoemde doelstellingen van de liberaliseringsslag zijn merendeels bereikt. De doelmatigheid van de luchtvaart is sinds de liberalisering verbeterd. De ontwikkeling van hub and spoke stelsels en de concentratiebeweging hebben eraan bijgedragen dat luchtvaartmaatschappijen hun capaciteit zo kunnen inzetten dat meer passagiers en ook meer passagiers per vliegbeweging worden vervoerd. Daarnaast zijn de prijzen van vliegtickets, na het versoepelen van de tariefregulering, sterk gedaald. De vrije tariefstellingen in combinatie met de beperking van de toetredingsbarrières heeft luchtvaartmaatschappijen (in eerste instantie de LCC's, later ook de gevestigde maatschappijen) ertoe geprikkeld een kostenbesparend bedrijfsmodel te hanteren, waardoor een ticketprijzdaling mogelijk werd. In de toekomst zouden verdere doelmatigheidsverbeteringen kunnen worden belemmerd door het dichtslibben van vliegvelden. Om hier het hoofd aan te bieden, denkt de Europese Commissie na over een nieuw systeem van slotverdeling, bijvoorbeeld een systeem van verhandelbare slotrechten ('slottrading').

Ook de toegankelijkheid van de luchtvaart is sinds de liberalisering vergroot. Passagiersaantallen zijn sterk gestegen. Ten eerste heeft de ticketprijzdaling de betaalbaarheid verbeterd. Vliegen is voor steeds meer mensen betaalbaar geworden, waardoor de vraag sterk is gestegen. Ten tweede is de luchtvaart beter bereikbaar geworden. Door de hub and spoke stelsels en de ontwikkeling dat LCC's meer tussen regionale vliegvelden opereren, is het aantal vliegroutes fors gestegen.

Er zijn geen aanwijzingen dat het nastreven van de doelstellingen ten koste is gegaan van de kwaliteit van de luchtvaart. Vertragingen – zowel uitgedrukt per vliegbeweging als per vertraagde vlucht – zijn licht afgenomen. Er is weliswaar een vershraling van de dienstverlening (geen/minder consumpties, minder beenruimte), maar deze lijkt aan te sluiten bij de wens van de consumenten. De opkomst van LCC's heeft in feite een nieuw product toegevoegd aan de luchtvaartmarkt waardoor consumenten kunnen kiezen tussen een 'full service' ticket of een ticket waarbij alleen voor de vlucht wordt betaald of een tussenvorm hiervan. Behalve de productkeuze is ook de keuze wat betreft het aanbod verbreed: het aantal luchtvaartmaatschappijen is fors toegenomen. Over andere kwaliteitsindicatoren, zoals klanttevredenheid, het aantal klachten en bagageafhandeling, zijn geen gegevens beschikbaar.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

De werkgelegenheid in de luchtvaart heeft ook niet geleden onder de liberalisering. Het aantal banen is sinds de liberalisering toegenomen. De reële lonen zijn sinds de liberalisering min of meer gelijk gebleven. Andere arbeidsvoorwaarden (t.a.v. ziekte, arbeidsongeschiktheid en pensioen) zijn weinig veranderd sinds de liberalisering. De werkdruk is volgens de AWWN en de UNC wel toegenomen. Dat is te verklaren door enerzijds de opkomst van LCC's en anderzijds de veiligheidsmaatregelen na 11 september 2001.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Literatuurlijst

Comité van de Regio's (2007), *Geluidsoverlast van luchthavens*, perscommuniqué (CdR/07/05062).

Cranfield University (2002), *A study into Low Cost Carriers and Network Quality for the Ministry of Transport, Public Works and Water Management*, Cranfield.

Eurocontrol (2006), *Digest – Annual 2006, Delays to air transport in Europe*, Brussel.

Europese Commissie, DG Energy and Transport (2006), *The single EU aviation market and its external dimension*, presentatie op ICAO Global Symposium on Air Transport Liberalisation, 18 en 19 september 2006.

Regioplan (2008), *Effecten van marktwerking op arbeidsvoorwaarden in twaalf sectoren*, Amsterdam.

Steer Davies Gleave (2006), *Air and rail competition and complementarity – Final report*, London.

Wit, J. de (2006), *Luchtvaartconcurrentie: een slag in de lucht?*, in: *Dynamische Marktwerking*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

2. SECTORANALYSE TELECOM

1. Inleiding

Voor 1995 bestond de telecommunicatiemarkt grofweg uit twee segmenten: regionale kabelmonopolies voor tv en een landelijk monopolie (KPN) voor vaste en mobiele telefonie. Verschillende beleidswijzigingen en autonome ontwikkelingen als convergentie en innovatie hebben daarin echter verandering gebracht. Convergentie houdt in dat waar eerst een infrastructuur één bepaalde dienst kon leveren (telefonie, tv), nu over een infrastructuur meerdere diensten kunnen worden aangeboden (multiplay) en dat meerdere infrastructuren dezelfde dienst kunnen aanbieden. Het gevolg is dat de monopolieposities van eigenaren van infrastructuren verdwijnen en de voormalige monopolisten (KPN, kabelbedrijven) elkaar beconcurreren op zowel telefonie, (breedband)internet als tv.

De telecommunicatiemarkt kent de volgende deelmarkten: vaste telefonie; mobiele telefonie; (breedband)internet; distributie van radio en TV. Dit onderzoek richt zich op de vaste en mobiele telefonie. Dit zijn de deelmarkten waar de markt het langste ‘zijn werk doet’ en waar opgetreden effecten dus het beste zichtbaar zullen zijn. Vaste telefonie is de deelmarkt waarbij gebruik wordt gemaakt van een telefoon op een vaste locatie. Spraak wordt hier overgebracht tussen vaste aansluitpunten. Daarentegen wordt bij mobiele telefonie spraak overgebracht tussen mobiele aansluitpunten. Het beslissende onderscheid is dus het netwerkaansluitpunt, niet of de overdracht van spraak draadloos of per draad plaatsvindt. In feite wordt een groot deel van het mobiele verkeer draadgebonden afgewikkeld en is een deel van het vaste spraakverkeer draadloos.

Deze sectoranalyse is als volgt ingedeeld. Paragraaf 2 geeft een overzicht van de beleidswijzigingen in deze sectoranalyse. Paragraaf 3 bespreekt de marktdynamiek. De paragrafen 4 tot en met 6 bespreken de ontwikkeling van de publieke belangen kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid. De paragrafen 7 en 8 gaan in op de sectorale belangen werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden.

2. Beleidskader

De verzelfstandiging van het staatsbedrijf der PTT in 1989 (naar KPN) vormde de eerste stap op weg naar liberalisering van de telecommunicatiemarkt. Deze stap werd gevolgd door privatisering door middel van de beursgang van KPN in 1994. Aanleiding voor deze stappen vormde de gedachte dat een verzelfstandigd, privaat bedrijf meer financiële en personele armslag heeft dan een staatsbedrijf. Deze ruimte werd belangrijk geacht om beter op bedrijfseconomische gronden te kunnen beslissen over noodzakelijke investeringen, ten einde een kwalitatief hoogwaardige en voor gebruikers toegankelijke telecommunicatie-infrastructuur te verwezenlijken.

De basis voor het beleid om de markt voor telecommunicatie open te stellen voor mededinging ligt in het Groenboek Telecommunicatie uit 1987, kort daarop gevolgd door de Dienstenrichtlijn³¹ en de Richtlijn betreffende de totstandkoming van de interne markt voor telecommunicatiediensten m.b.v. het ONP kader³². Vanaf 1990 zijn deze twee kaders van regelgeving in verschillende richtlijnen en wijzigingen van bestaande richtlijnen nader uitgewerkt.

Gebaseerd op deze Europese kaders zijn er nationaal drie belangrijke beleidswijzigingen geweest, die de liberalisering van de telecommarkt in Nederland verder hebben vormgegeven, te weten het openstellen van de markt voor mobiele telefonie (1995), het verwezenlijken van vrije toetreding tot de markt voor vaste telefonie (Telecommunicatiewet 1998), en de aanpassing van de Telecomwet (2004). Deze worden hieronder kort besproken.

Toewijzing frequentieruimte voor mobiele communicatie

De overheid heeft frequentieruimte voor mobiele telefonie stapsgewijs beschikbaar gemaakt voor toetreders. In stappen hebben verschillende partijen met alternatieve infrastructuren de markt voor frequentieruimte betreden:

- Via een vergelijkende toets in 1995 toewijzen van GSM 900 frequenties aan KPN en Libertel (nu Vodafone).
- Via een veiling in 1998 toewijzen van GSM 1800 frequenties aan Telfort, Libertel (nu Vodafone), Orange, KPN en Ben (nu T-Mobile).
- Via een veiling in 2000 toewijzen van UMTS frequenties aan Vodafone, KPN, Orange, Telfort en T-Mobile (Blue).

Telecommunicatiewet 1998

De Telecommunicatiewet 1998 vervangt de Wet Telecommunicatie Voorzieningen (WTV) uit 1988. De wet is gebaseerd op het Europese beleidskader “Open Network Provision” voor de telecommunicatiemarkt. De Memorie van Toelichting geeft aan dat de nieuwe wet door middel van concurrentie een betere kwaliteit tegen scherpere tarieven wenst te realiseren, alsmede een betere dienstverlening en keuzemogelijkheden voor de consument. Daarnaast moest de nieuwe wet de ontwikkeling van nieuwe diensten bevorderen. De Memorie noemt verder ook het bewaken van maatschappelijke belangen, zoals universele dienstverlening en bescherming persoonlijke levenssfeer.

³¹ Richtlijn 90/3988/EEG

³² Richtlijn 90/387/EEG

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Belangrijke elementen in de wet waren:

Voor alle markten:

- Openstellen van de markten voor elektronische communicatie door een voorwaardenvrij registratiesysteem. Dit maakte vrije toetreding tot de markt voor infrastructuur en diensten mogelijk.
- Algemene interconnectieplicht voor telecommunicatienetten en telecommunicatie-diensten om de drempel voor markttoetreding verder te verlagen. Interconnectie is de term voor het koppelen van twee verschillende netten, zodat een klant van het ene netwerk een klant op een ander netwerk kan bereiken. Zonder de mogelijkheid om netten te koppelen, is een kleine aanbieder die beschikt over een beperkt eigen net sterk in het nadeel.
- OPTA (opgericht in 1997) werd aangewezen als onafhankelijk toezichthouder, belast met toepassing en handhaving van de wet (met uitzondering van het frequentiebeleid dat bij het kerndepartement bleef).

Specifiek voor vaste telefonie:

- Partijen met aanmerkelijke marktmacht (AMM) op de markt voor vaste telefonie hebben de plicht om kostengeoriënteerde en non-discriminatoire tarieven te hanteren voor het aan concurrenten bieden van interconnectie en bijzondere toegang tot het telefoonnet en voor de levering van vaste telefonie aan eindgebruikers.

Specifiek voor mobiele telefonie:

- Partijen met AMM op de markt voor mobiele telefonie hebben de plicht om voor interconnectie non-discriminatoire tarieven en voorwaarden te hanteren. Ingeval van gezamenlijke AMM moeten deze tarieven daarenboven kostengeoriënteerd zijn.
- Invoeren van de veiling of vergelijkende toets om frequentieruimte te verdelen.
- Invoeren van de plicht om antenne-opstelpunten te delen zodat toetreding eenvoudiger werd en de openbare ruimte zo efficiënt mogelijk werd gebruikt.

Telecommunicatiewet 2004

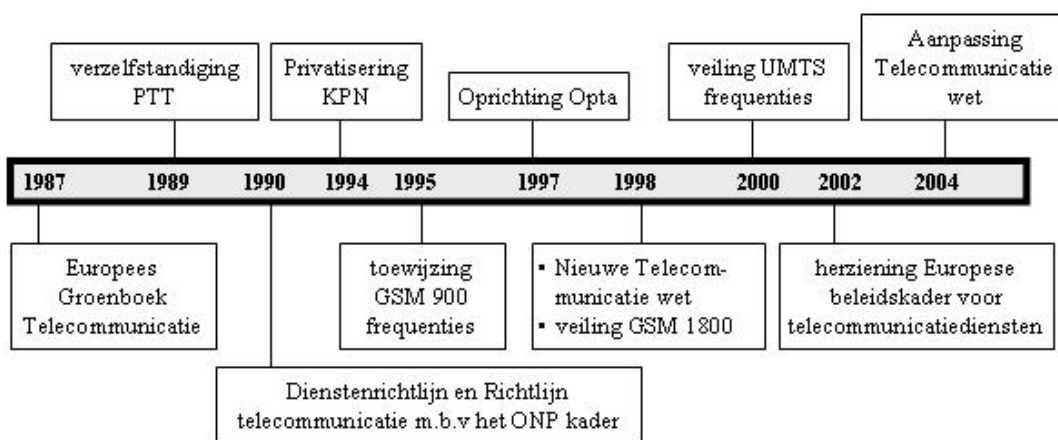
In 2004 werd de Telecommunicatiewet aangepast, met het oog op de implementatie van de herziening van het Europese beleidskader voor telecommunicatiediensten.

Belangrijke nieuwe elementen waren:

- Verruimen van de werkingssfeer van de Telecommunicatiewet tot alle telecommunicatiediensten, mede om in te spelen op het technologieonafhankelijk worden van elektronische communicatiediensten.
- OPTA krijgt de bevoegdheid om zelf zogeheten relevante markten af te bakenen en vervolgens passende, dus niet vooraf vastgestelde, verplichtingen op te leggen aan partijen waarvan zij AMM heeft vastgesteld op basis van een marktanalyse. Hiermee komt de werkwijze van Opta meer in lijn met de werkwijze van NMa.
- Aanvullende regels voor het waarborgen van de positie van consumenten, zodat de sterkere positie van de consument de markt kan disciplineren.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Figuur 1: overzicht beleidswijzigingen



3. Marktdynamiek

De markt voor telecommunicatie kent twee belangrijke ontwikkelingen. Ten eerste heeft de introductie van marktwerking geleid tot een enorme toetreding van nieuwe aanbieders. Ten tweede is de technologische ontwikkeling op de markt zeer groot (geweest).

Toetreding

Voor de liberalisering was het alleen mogelijk voor de PTT te kiezen voor zowel mobiel als vast bellen. Voor vast bellen geldt dat die situatie grofweg in twee stappen is veranderd. In de eerste fase na liberalisering konden consumenten kiezen tussen KPN, en Carrier (Pre) Select (CPS) aanbieders als Tele2³³. Inmiddels kan door convergentie ook gekozen worden voor telefonie over alternatieve infrastructuren, bijvoorbeeld de kabel. Deze vergroting in keuzemogelijkheden is terug te zien in onderstaande tabel.

Tabel 1: aantal aanbieders vaste telefonie

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
nationaal verkeer	:	:	4	4	22	27	29	29	n.a.	n.a.	36
internationaal verkeer	1	1	1	40	27	30	32	32	n.a.	n.a.	57

Bron: Eurostat t/m 2004 en Bellen.com voor 2007

In 1999 waren er vier aanbieders op de nationale markt en maar één op de internationale markt. Het marktaandeel van KPN was indertijd meer dan 90% op de nationale markt en 100% op de internationale markt. Zelfs in 2001, toen er 22 aanbieders op de nationale markt waren, was het marktaandeel van KPN nog altijd meer dan 80%. De concurrentie vindt met name plaats op prijs, minder op kwaliteit. Door de opkomst van alternatieve infrastructuren als bellen over kabel (coax) en internet (VoDSL/IP) is het marktaandeel van KPN de laatste jaren gedaald naar ongeveer 67%.

Tabel 2: Marktaandeel op markt voor gespreksopbouw

Dienst	2004			2005			2006 ³⁴		
	PSTN/ ISDN	Coax	VoDSL /IP	PSTN/ ISDN	Coax	VoDSL /IP	PSTN/ ISDN	Coax	VoDSL /IP
KPN	70%			67%		1,5%	62%		4,6%
Anderen (o.a. CPS)	25%			23,5%			16,8%		3,1%
Kabelaars		5%			8%			13%	

Bron: TNO (2007), Opta (2006)

Voor wat betreft mobiele telefonie is in 1994 het exclusieve recht van KPN voor het leveren van mobiele telefonie beëindigd. In 1995 verleende de overheid een GSM vergunning aan Libertel (later Vodafone) en bracht daarmee het aantal aanbieders op twee. Bij de veiling van 1998 kregen nog drie andere operators een vergunning, wat het aantal aanbieders met een eigen

³³ Een CPS aanbieder heeft geen of een beperkt eigen netwerk en koopt diensten in bij een andere netwerkaanbieder.

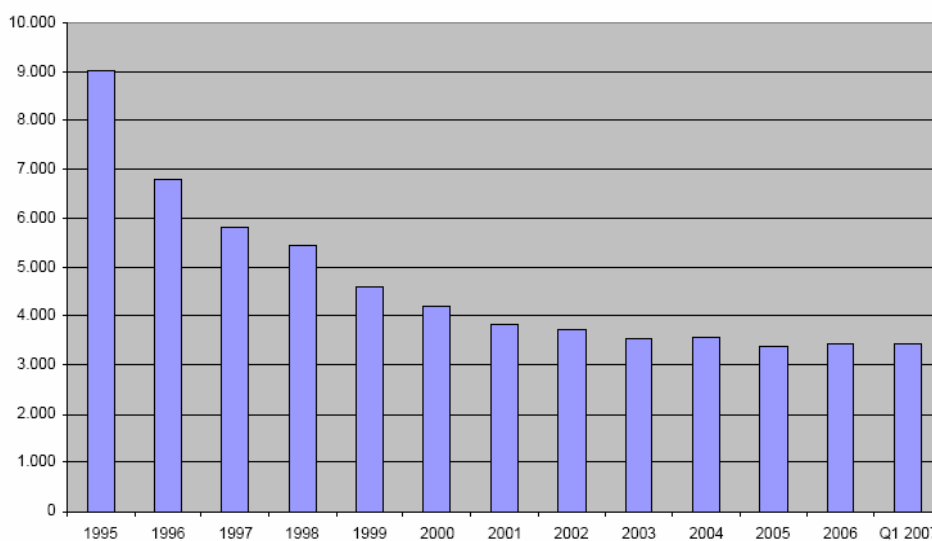
³⁴ In 2006 werd 0,5% door overige infrastructuur (zoals glasvezel) verzorgd

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

netwerk op vijf bracht. De interconnectieplicht en de verplichting voor operators hun antenne-opstelpunten te delen vergemakkelijkte de uitrol van alternatieve netwerken. Naast aanbieders met eigen netwerken zijn er ook mobiele dienstenaanbieders actief die gebruik maken van het netwerk van één of meerdere van de huidige drie operators. In onderstaand grafiek is de toetreding terug te zien in een afnemende HHI-index³⁵.

Inmiddels zijn in de mobiele telefonie markt nog drie aanbieders met een eigen netwerk actief: KPN, Vodafone en T-Mobile. Daarnaast zijn enkele tientallen mobiele dienstenaanbieders actief die gebruik maken van het netwerk van één of meerdere van deze operators. Bekende aanbieders zijn Albert Heijn, Debitel, Hema, Tele2 en UPC.

Figuur 2: HHI mobiele telefonie op netwerkniveau



Bron: TNO (2007)

Technologische ontwikkeling

Naast toetreding van meerdere aanbieders is de invloed van technologische veranderingen op deze markt bijzonder groot. De concurrentie tussen infrastructuren is met name mogelijk geworden, doordat nieuwe technologieën het mogelijk hebben gemaakt om over verschillende soorten infrastructuren dezelfde diensten te leveren. Daarnaast zijn er ook allerlei nieuwe producten verschenen. Hierop wordt teruggekomen in paragraaf 4.3. Opmerkelijk is dat vaak nieuwe toetreders tot de markt deze nieuwe diensten hebben ontwikkeld.

Door de grote toetreding en technologische ontwikkelingen is de concurrentie verhevigd. Binnen de markt voor vast bellen is zowel op basis van concurrerende infrastructuren (PSTN/ISDN, coax en VoDSL/IP) als dienstenaanbieders (CPS aanbieders over het netwerk van KPN) vooral concurrentie ontstaan op prijs en nieuwe diensten. Op de markt voor mobiel bellen is concurrentie gekomen op prijs en nieuwe diensten, in de beginfase ook op dekkingsgraad. Dit

³⁵ De HHI index is de sommatie van de gekwadrateerde marktaandeelen van alle aanbieders. De HHI index kan variëren tussen 0 en 10.000 punten, waarbij een hogere HHI een hoge concentratie aangeeft. Naarmate er meer partijen op de markt actief zijn, wordt de HHI index lager. Bij een oneindig aantal spelers benadert de index het getal 0. Bij een marktpartij met een 100% marktaandeel is de index 10.000.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

laatste is echter nu geen issue meer. Tenslotte is mobiel bellen ook steeds meer een duidelijke concurrent voor vast bellen.

4. Publieke belangen

4.1 Kwaliteit

Een belangrijke indicator voor de kwaliteit is in hoeverre aanbieders tegemoet komen aan de wensen van de consument. Het gaat daarbij om de keuzemogelijkheden voor consumenten (keuzebreedte, met name ten aanzien van (innovatieve) producten en abonnementsvormen) en de mogelijkheid van consumenten om ook daadwerkelijk te kiezen (keuzevrijheid). Verder geeft ook klanttevredenheidsonderzoek belangrijke indicaties voor veranderingen in de kwaliteit.

Keuzebreedte

De markt voor telefonie is aan het veranderen. Het aantal traditionele vaste telefoonaansluitingen (PSTN, ISDN) neemt af, ten gunste van alternatieven als mobiele telefonie, telefonie via de kabel en bellen via internet (VoDSL). Aanbieders in de markt van mobiele telefonie concurreren daarbij met name op prijs. Ze tonen zich daarbij creatief in het ontwikkelen van tariefstructuren die de klant aanspreken. Voorbeelden van concurrentie op prijs zijn prepaid-kaarten, belbundels en onbeperkt bellen naar nummers van het eigen netwerk. Een groeiend aantal huishoudens (in 2006 17,5%) doet de vaste telefoon het huis uit en belt alleen nog via een mobiele telefoon. Mobiele aanbieders zijn daar in 2006 op ingesprongen door het aanbieden van een nieuwe abonnementsvorm van mobiele telefonie. De nieuwe dienst maakt het voor consumenten mogelijk om thuis te bellen met hun mobiele telefoon tegen lagere tarieven. Het lagere tarief geldt alleen als het mobieltje in de zogenaamde ‘thuiszone’ wordt gebruikt. Het gevolg van deze ontwikkelingen is dat de diverse vormen van telefonie steeds meer met elkaar concurreren.

Tabel 3: Overzicht penetratie infrastructuur 2001-2006 (aansluitingen x1000)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Totaal PSTN (analoge KPN-lijn)	6.569	6.316	6.120	5.922	5.483	4.459
Totaal ISDN	1.416	1.536	1.557	1.487	1.424	1.297
VoDSL	145	340	944	1.841	2.482	3.028
Telefonie via kabel (coax)	184	197	191	232	451	1.000
Mobiele telefoons	11.961	11.959	13.256	15.913	16.289	17.106

Bron: TNO (2007)

Per 100 Nederlanders zijn er nu ruim 107 mobiele telefonie aansluitingen. Het aantal mobiele telefoonaansluitingen in Nederland is in 2006 met bijna 5% gegroeid naar 17,1 miljoen aansluitingen. Het aantal aansluitingen van mobiele telefonie is spectaculair toegenomen, zeker ook als dit over een langere periode terug wordt bekeken.

Tabel 4: aantal mobiele aansluitingen (x1000)

	1989	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Mobiele telefoons	56	321	539	1.004	1.685	3.408	5.768

Bron: TNO 2002

Naast het gebruik van de mobiele telefoon voor bellen, is de mogelijkheid tot het versturen van sms een succesvolle ontwikkeling. Dit is in korte tijd zeer populair geworden.

Naast de verschillende typen abonnementsvormen en communicatiemogelijkheden, zijn de toestellen voor mobiel bellen sterk geïnnoveerd. Er komen steeds kleinere toestellen met

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

kleurenschermen en een diversiteit aan additionele functies voor het maken van foto's en video-opnamen, voor het luisteren naar de radio en het afspelen van geluidsbestanden.

Innovatie uit de mobiele telefonie markt heeft ook zijn weg gevonden in de vaste telefonie. Die nam eenvoudige zaken over, zoals het antwoordapparaat in het net, een tweede gesprek aannemen tijdens het eerste, en nummeridentificatie.

Keuzevrijheid

De vraag is in hoeverre consumenten in de praktijk in staat zijn om ook gebruik te maken van de grotere keuzemogelijkheden. Centraal daarbij staat de vraag hoe gemakkelijk het is voor een consument om van de ene naar een andere aanbieder over te stappen. De overheid heeft gedurende de laatste jaren³⁶ sterk ingezet op het verlagen van de overstapkosten en bevorderen van de transparantie::

- Aanbieders zijn verplicht om voor of bij het sluiten van een overeenkomst informatie te geven over de belangrijkste tarieven en de kwaliteit van de geleverde dienst. Het moet voor een abonnee bijvoorbeeld duidelijk zijn of er aansluitkosten zijn, of er abonnementsgeld wordt gerekend, en wat de verschillende tarieven zijn voor het gebruik van de dienst.
- De klant heeft de mogelijkheid om het telefoonnummer te behouden wanneer hij van aanbieder verandert (nummerportabiliteit).
- De klant kan verder bij een nadelige wijziging van de contractvoorwaarden switchen van aanbieder. De Telecommunicatiewet verplicht aanbieders een wijziging in hun voorwaarden tenminste vier weken van tevoren bekend te maken. Als een wijziging voor de klant - op welk punt dan ook - nadelig is, mag de klant zonder verdere kosten het abonnement opzeggen.
- Er is een einde gemaakt aan de stilzwijgende verlenging na afloop van de aangegeven abonnementsperiode.

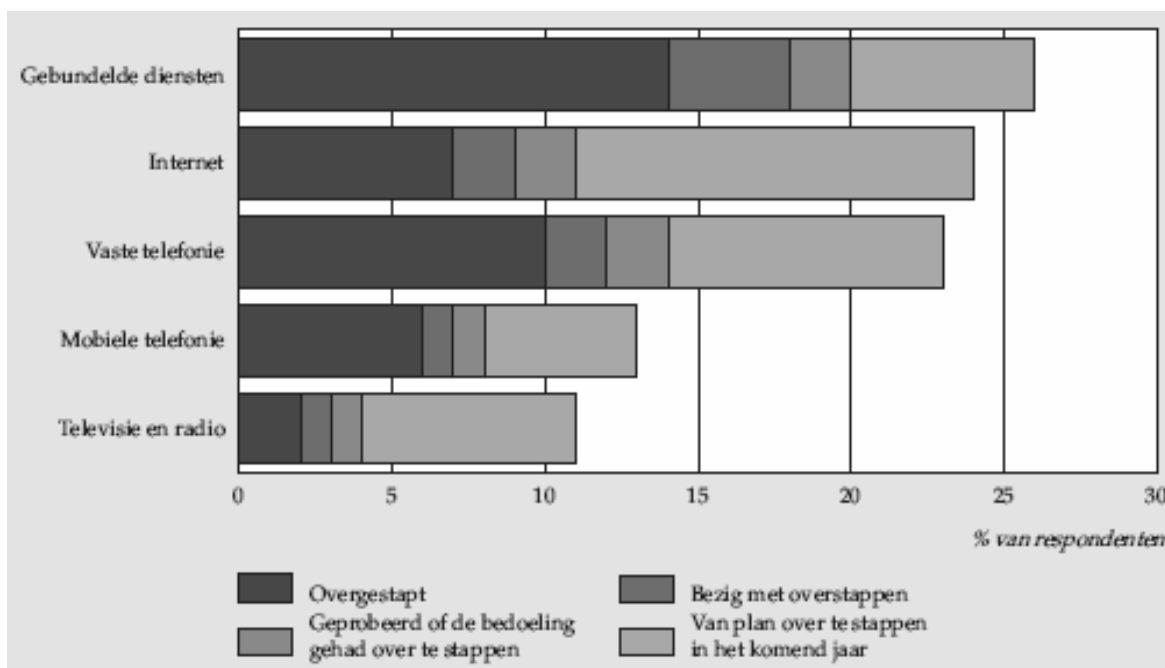
Van belang bij het overstappen is ook de snelheid waarmee een nieuwe aansluiting kan worden gerealiseerd. Juist op dit punt is een opvallende verbetering voor de consument gerealiseerd: waar het in 1989 niet lukte om 16% van de aanvragen voor vaste telefonie binnen een maand aan te sluiten, lukte dit in 2002 voor 98% van de aanvragen wel (TNO, 2002). Voor mobiele telefonie geldt zelfs dat je tegenwoordig kunt bellen als je de winkel uit loopt.

Deze ontwikkelingen hebben de keuzevrijheid voor consumenten duidelijk vergroot. Er blijkt behoorlijk te worden overgestapt.

³⁶ Via herziening Telecommunicatiewet en het EZ actieplan "Een slimme consument in een snelle markt"

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Figuur: 3 percentage huishoudens dat in 2005 is gewisseld van aanbieder of dat overwoog



Bron: OPTA, Jaarverslag & marktmonitor 2005.

Bron: Heliview (2005)

Ondanks bovenstaande maatregelen zorgen de snelle ontwikkelingen op de markt voor telefonie er voor dat de transparantie van het aanbod een belangrijk agendapunt blijft. De grote diversiteit aan aanbod bemoeilijkt het onderling vergelijken. En de prijzen die op vergelijkingssites staan, blijken slechts in 47% van de gevallen overeen te komen met de prijzen die de consument daadwerkelijk betaalt (Berenschot 2007). Verder zijn er overstapproblemen in de aanpalende breedbandmarkt (zie kader), die wellicht hun weerslag hebben op de markt voor vast bellen vanwege de toename van bundeling van bel- en internetdiensten (VoDSL).

Overstapproblemen bij breedband internettoegang

Consumenten ondervinden nog duidelijk overstapproblemen bij breedband internettoegang. Op basis van onderzoek van Heliview komt naar voren dat 30% van de consumenten problemen ervaart bij het overstappen van internetaanbieder (Heliview 2005). Ook uit het aantal klachten dat bij OPTA binnenkomt over overstappen komt dit naar voren. In 2005 zijn ongeveer 1000 klachten van consumenten ontvangen over internet waarvan ongeveer 620 klachten betrekking hadden op overstappen.

Klanttevredenheid

Inzicht in beweegredenen van consumenten om al dan niet te switchen van aanbieder geeft inzicht in de klanttevredenheid. In 2007 is onderzocht waarom mensen niet switchen van aanbieder van vaste telefonie (Interview NSS, 2007). 71% van niet-switchers geeft aan dat zij niet veranderen van aanbieder omdat zij tevreden zijn met wat ze geleverd krijgen. 15% geeft specifiek aan tevreden te zijn met de prijs en 10% met de kwaliteit van de verbinding. Een aandachtspunt is dat 13% aangaf niet te switchen omdat men vreest tegen administratieve en/of

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

technische problemen aan te zullen lopen. Voor 90% van degenen die wel switchen, is de prijs met afstand de belangrijkste reden. Voor 46% is ook het afnemen van een bundel een reden om een andere aanbieder te kiezen.

Het aantal klachten is relatief gezien (d.w.z. het aantal klachten in verhouding tot het aantal klanten) niet bijzonder hoog. Het aantal klachten is in absolute zin echter wel groot; mogelijk te verklaren door het grote aantal klanten en de uitrol van steeds nieuwe producten.

- Van de ruim 12.000 klachten die bij de Stichting Ombudsman zijn binnengekomen, had in 2005 20% en in 2006 23% betrekking op de telecomsector. In absolute aantallen kwamen de meeste klachten van klanten van KPN³⁷, Tele2, UPC, Scarlet en @home. Wordt het aantal klachten gerelateerd aan het aantal klanten, dan geeft dat een scherper en tevens genuanceerder beeld. Scarlet vormt dan de grootste klachtenbron, maar uitgaande van 1 klacht per klant is dit nog altijd slechts 1,182% van het klantenbestand. Voor KPN komt dit uit op 0,008% van het klantenbestand.
- In het 2^e kwartaal van 2007 zijn er bij de Consuwijzer in totaal bijna 15.000 klachten of vragen binnengekomen. Bijna 1/3 deel had betrekking op de telecomsector.
- Uit het jaarverslag van 2006 van de Stichting Geschillencommissie blijken de sectoren energie en water en de reisbranche de grootste klachtenbronnen (rond de 2500 klachten), gevolgd door telecom (rond de 1500 klachten).

Onduidelijk is hoe het aantal klachten zich sinds de liberalisering heeft ontwikkeld: voor de marktwerkingoperaties is dit soort onderzoek naar klanttevredenheid niet gedaan, en dus is de ontwikkeling over de jaren niet goed in beeld te brengen.

Aanbieders van telefoniediensten zijn ingevolge de Telecommunicatiewet 2004 verplicht zich aan te sluiten bij een geschillencommissie. Wanneer een klant met een aanbieder een geschil heeft waar zij niet samen uit komen, kan de klant bij de geschillencommissie terecht. Voor geschillen over vaste en mobiele telefonie kan men specifiek terecht bij de Geschillencommissie Telecommunicatie.

Samenvatting

Met name de grote toename aan keuzevrijheid tussen aanbieders en keuzebreedte tussen verschillende nieuwe typen abonnementen en producten is opvallend. Hierbij speelt mee dat de technologische trend van convergentie de mogelijkheden heeft vergroot. De toetreders lijken wel een belangrijke impuls gegeven te hebben aan de adoptie van nieuwe technologieën. Consumenten zijn verder redelijk tevreden over de kwaliteit. Klanten die niet switchen doen dit overwegend (71%) omdat ze tevreden zijn over de kwaliteit van het geleverde product. Voor mensen die wel switchen vormt prijs dan ook vaak (90%) de dominante reden. Aandachtspunten op het gebied van kwaliteit zitten vooral in de transparantie van het aanbod en overstappen. Zo geeft 13% van de mensen die niet switchen, aan dat dit is omdat ze verwachten tegen problemen aan te lopen wanneer ze switchen. Hier speelt mee dat door bundeling de problemen in de aanpalende markt van breedbandinternettoegang een rol krijgen in de belmarkt.

4.2 Toegankelijkheid

De Telecommunicatiewet³⁸ garandeert dat iedere gebruiker, onafhankelijk van zijn geografische locatie, tegen een betaalbare prijs toegang moet kunnen krijgen tot vaste telefonie. Hierdoor is zowel de geografische als financiële toegankelijkheid geborgd. Aan KPN is de verplichting opgelegd om deze Universele Dienst (UD) te leveren. Opta rapporteert jaarlijks of KPN aan de

³⁷ De belangrijkste oorzaak hiervoor zijn de klachten over InternetPlusBellen.

³⁸ Bepaling opgenomen in Telecommunicatiewet van 1998, gehandhaafd in 2004.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

wettelijke normen voldoet. Het blijkt dat KPN altijd aan zijn wettelijke verplichting ten aanzien van de UD heeft voldaan.

Voor mobiele telefonie is in de vergunningverlening aan aanbieders met een eigen netwerk de eis opgenomen om hun netwerk zo uit te rollen dat er een landelijke dekking is. Het Agentschap Telecom houdt hier toezicht op.

De interconnectieplicht voor telecommunicatienetten en telecommunicatiediensten maakt dat iedere gebruiker direct toegang heeft tot alle andere gebruikers in de markt, onafhankelijk van het netwerk waarop de gebruiker is aangesloten.

De beschikbaarheid en bereikbaarheid van telecomdiensten worden hieronder bekeken aan de hand van de snelheid waarmee nieuwe aansluitingen worden gerealiseerd na aanvraag, en door het aantal infrastructuren. De betaalbaarheid wordt bekeken aan de hand van de prijsontwikkeling ten opzichte van de inflatie en ten opzichte van het buitenland.

Snelheid van aansluiting

Een opvallende verbetering voor de consument is de snelheid waarmee aanvragen voor nieuwe aansluitingen worden gerealiseerd. Waar het in 1989 niet lukte om 16% van de aanvragen voor vaste telefonie binnen een maand aan te sluiten, lukte dit in 2002 voor 98% van de aanvragen wel (TNO 2002). Voor mobiele telefonie geldt zelfs dat je tegenwoordig kunt bellen als je de winkel uit loopt.

Aantal infrastructuren

Voor vaste telefonie is het aantal infrastructuren waaruit de klant kan kiezen, door met name technologische ontwikkelingen toegenomen. Naast de traditionele telefonie over de koperen aansluitlijn van KPN is telefonie over kabel sterk opgekomen. Aangezien Nederland een zeer dicht kabelnet heeft, vergroot dit de geografische toegankelijkheid.

Prijzen vast bellen

Voor de markt voor vast bellen geldt dat de prijzen fors zijn gedaald. In onderstaande tabel is de tariefontwikkeling weergegeven voor een nationaal telefoongesprek van vast naar vast en een telefoongesprek van vast naar de Verenigde Staten.

Tabel 5: Nominale tarieven in euro's van een 10 minuten gesprek om 11.00 s'ochtends op doordeweekse dag

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
National call	0,95	0,70	0,64	0,42	0,48	0,48	0,49	0,49	0,49
index	100	74	67	44	51	51	52	52	52
International call (V.S.)	8,48	2,77	0,90	0,78	0,78	0,76	0,85	0,85	0,85
index	100	33	11	9	9	9	10	10	10
CPI-index	100	102	104	107	112	116	118	119	121

Bron: Eurostat en StatLine (CBS)

Vaste tarieven vergeleken met buitenland

Nederland is volgens de OECD-monitor 14e in de 2006-ranking van lage vaste tarieven, vergelijkbaar met Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en België. Voor mobiele tarieven staat Nederland 4^e, behorend tot de kopgroep van de OECD-landen.

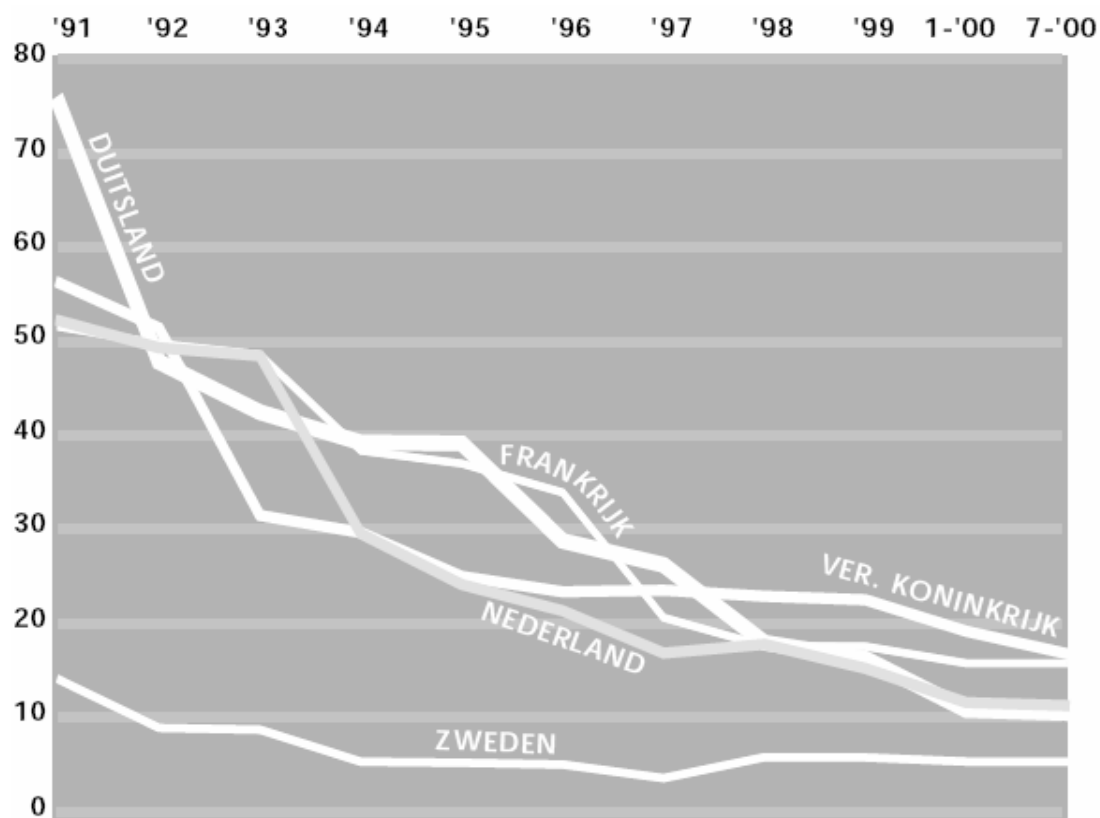
Mobiele tarieven vergeleken met buitenland

Onderstaande figuur geeft de tariefdalingen voor mobiele telefonie vanaf het moment dat meerdere aanbieders de markt betreden: in 1994 wordt het exclusieve recht van KPN voor

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

levering van mobiele telefonie opgeheven, waarop Libertel (nu Vodafone) in 1995 een GSM vergunning krijgt. Bij de veiling van 1998 komen nog enkele operators op de markt.

Figuur 4: ontwikkeling tarieven particuliere mobiele telefonie (laag belvolume) in euro per maand



Bron: TNO 2001

Nieuwe abonnementsvormen

Buiten de grote dalingen in tarieven biedt de ontwikkeling van nieuwe telefoniediensten en nieuwe abonnementsvormen consumenten de mogelijkheid verder geld te besparen. Een voorbeeld van een nieuwe dienst is IP telefonie (peildatum 2006 maakt 17,7% van de huishoudens hier gebruik van). Voorbeeld van nieuwe abonnementsvormen zijn onbeperkt bellen tegen een vast tarief, en binnenshuis mobiel bellen tegen vaste tarieven.

Samenvatting

De toegankelijkheid is duidelijk vergroot. De universele dienstverlening die overal in Nederland een basisaanbod garandeert van een redelijke kwaliteit tegen een redelijke prijs, is nog steeds geldig. Daarnaast hebben de liberalisering en technologische ontwikkelingen ertoe geleid dat inmiddels meerdere partijen volledige dekking aanbieden voor zowel vaste als mobiele telefonie. Een belangrijke verbetering ten opzichte van voor de privatisering en liberalisering is de snelheid waarmee consumenten een aansluiting voor telefonie kunnen krijgen.

De toegenomen concurrentie heeft ook duidelijk zijn weerslag gevonden in de financiële toegankelijkheid. De prijzen zijn sterk gedaald, waarbij de scherpste verlagingen samenhangen met de toetreding van nieuwe aanbieders. De prijzen voor nationaal vast bellen zijn gehalveerd

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

en voor internationaal bellen naar de VS zijn de prijzen zelfs met 90% gedaald in de periode van 1997 tot 2005. Ook de prijzen voor mobiel bellen zijn sterk gedaald.

4.3 Doelmatigheid

De overheid heeft toegangsverplichtingen opgelegd aan KPN, zodat nieuwe dienstenaanbieders gebruik kunnen maken van de netwerkvoordelen van de oude monopolist. OPTA schrijft daarbij voor welke (wholesale) tarieven KPN mag vragen voor het leveren van (netwerk) diensten. Deze tarieven zijn gebaseerd op het kostenniveau van een theoretisch efficiënte aanbieder. Dit betekent dat concurrenten voor een theoretisch efficiënte prijs (netwerk) diensten kunnen inkopen. Dit geeft tevens een krachtige prikkel aan KPN om zijn werkelijke kosten in overeenstemming te brengen met die van een theoretisch efficiënte aanbieder.

Onderstaande tabel geeft de ontwikkeling van de wholesaletarieven (de inkoopprijs voor andere marktpartijen) van telefoniediensten van KPN vanaf de aanvang van regulering.

Tabel 6: Ontwikkeling van gemiddelde wholesaletarief van KPN in eurocent per minuut³⁹

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Terminating (afgifte) regionaal	1,09	1,13	1,04	0,73	0,69	0,65	0,65	0,65
Originating (opbouw) regionaal	1,23	1,23	1,09	0,95	0,87	0,77	0,77	0,77

Bron: OPTA 2005

Een belangrijk onderdeel van de kosten van mobiel bellen bestaat uit de mobiele gespreksafgiftetarieven: het tarief dat een netwerkaanbieder berekent voor het afwickelen van een gesprek afkomstig van een ander netwerk. De tarieven voor gespreksafgifte zijn in de periode 2004-2006 met 15% gedaald (Opta 2005).

Ondanks de behoorlijke prijsdalingen is de bruto toegevoegde waarde van de sector niet verlaagd (zie onderstaande tabel). De daling in prijzen lijkt voor de producent gecompenseerd door groter gebruik (SMS en mobiel bellen) en lagere kosten.

Tabel 7: enkele kerncijfers sector post en telecommunicatie, 2001-2005

	2001	2002	2003	2004	2005
Bruto toegevoegde waarde in mln euro (basisprijzen)	9 241	10 906	12 101	12 151	11 901

Bron: CBS 2006

Samenvattend zijn de prijzen gedaald, maar de toegevoegde waarde in de sector is stabiel gebleven (zelfs licht gegroeid). De oorzaak hiervan lijkt te liggen in toegenomen gebruik (zoals SMS en mobiel bellen) en lagere kosten. Dit duidt op verhoogde doelmatigheid van de productie.

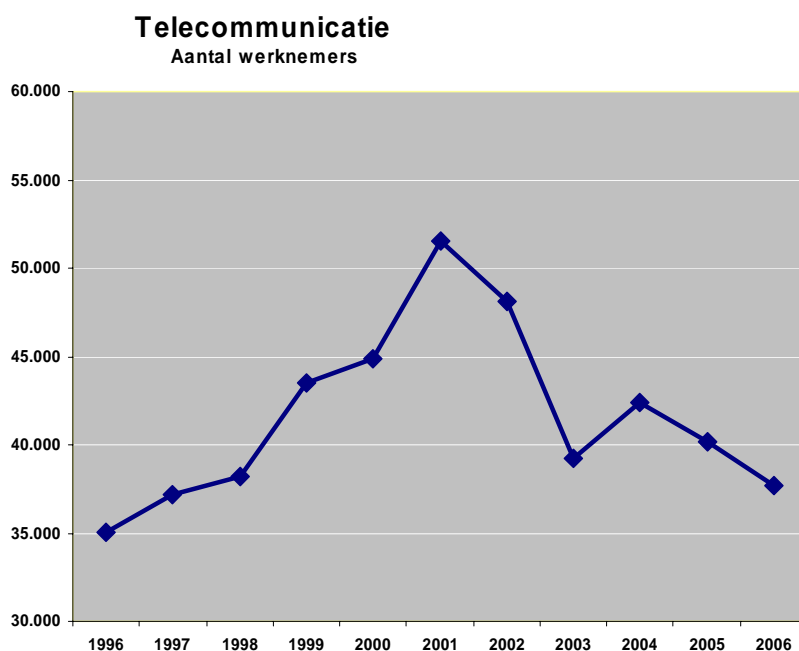
³⁹ Interconnectie op regionaal niveau betekent dat partijen op 20 regionale knooppunten interconnecteren met KPN. Terminating tarief is het tarief dat een marktpartij betaalt aan KPN voor het laatste stuk vanaf eigen netwerk tot het aansluitpunt van de klant bij KPN. Het originating tarief is het tarief dat een marktpartij betaalt aan KPN voor het opbouwen/aanleveren van een gesprek over het netwerk van KPN (dus het eerste stuk).

5. Werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden

5.1 Werkgelegenheid

De werkgelegenheid in de telecomsector kent een grillig verloop. Met de eerste toetreders is zij tot 2000 sterk gestegen. Daarbij zijn er ook functies bijgekomen in bijvoorbeeld sales en marketing om de concurrentie het hoofd te bieden (Regioplan 2008). Na 2001 is de werkgelegenheid echter flink gedaald. De algemene economische teruggang samen met het specifieke eind van de internethype hebben in die periode geleid tot herstructurering in de sector. Zowel interne herstructurering van bedrijfsvoering, als consolidatie in de totale sector hebben tot ontslagen geleid.

Figuur 5: aantal werknemers



Bron: Lisa.

Indeling telecom volgens SBI-systeem. SBI 642 Telecom bevat: centrale antenne-inrichtingen (exploitatie van), exploitatie van computernetwerken, internet-providers, kabeltelevisiebedrijven, telefoondiensten en televisiedistributiebedrijven.

De werkgelegenheidsontwikkeling in de sector is ook duidelijk terug te zien in het werknemersbestand van KPN. Onder druk van de concurrentie heeft KPN de gehele bedrijfsvoering herzien. Dit leidde onder andere tot outsourcing van niet-kernactiviteiten. De grote terugloop in het aantal fte in 2002 is overigens mede te verklaren door de acute noodzaak te bezuinigen om de grote schuldenlast waar KPN toen mee kampte, het hoofd te kunnen bieden. Tegelijkertijd zijn nieuw tot de markt toegetreden bedrijven behoorlijk gegroeid. Zo is bijvoorbeeld T-Mobile gestart in 1998 met een kleine 90 werknemers. Inmiddels is dat aantal gegroeid tot 1649 werknemers in vaste dienst (peildatum 31 december 2006).

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Tabel 8: aantal fte's KPN per 31 december van een jaar

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Aantal werknemers	49.121	38.118	32.736	31.116	29.286	28.368
Aantal fte's	46.214	34.990	29.668	28.056	26.598	25.976

Bron: KPN jaarverslagen

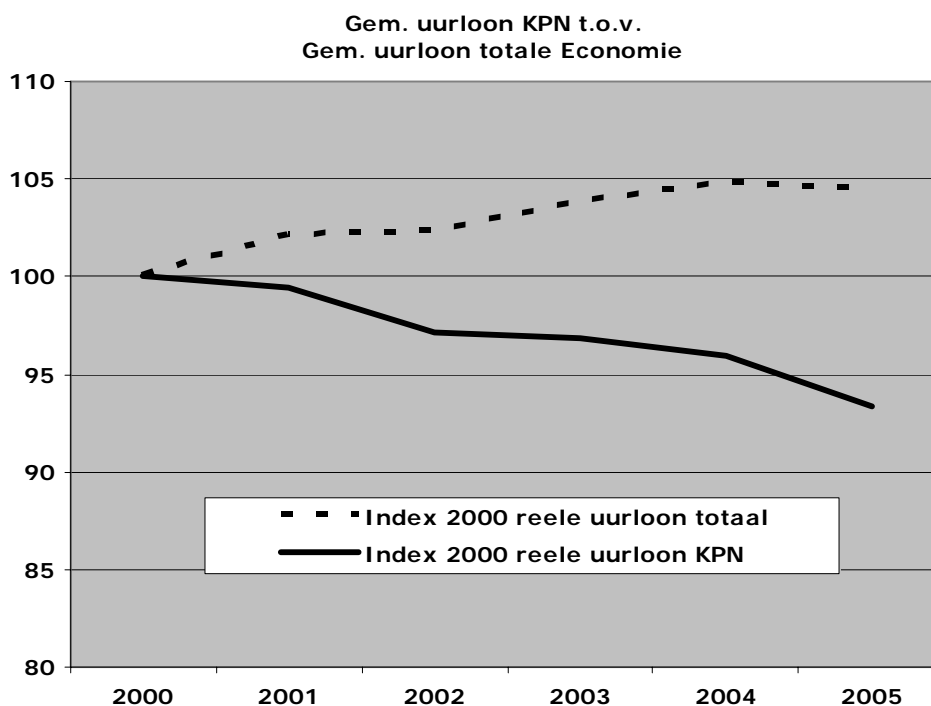
Samenvattend is de werkgelegenheid in de sector in de eerste jaren na opening van de markt duidelijk gestegen. Het einde van de internethype rond 2002 leidde tot rationalisatie bij de bedrijven met ontslagen. In 2007 is de werkgelegenheid 8 % hoger dan in 1996. Probleem bij deze meting is wel dat de telecomsector erg ruim is gedefinieerd en in ieder geval geen cijfers voor handen zijn voor slechts het mobiel en vast bellen.

5.2 Arbeidsvoorwaarden

Lonen

Het verloop van de werkgelegenheid wordt weerspiegeld in de ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden. Vanaf 2001 heeft de sector enkele magere jaren doorgemaakt vergeleken met de gehele economie. Het eind van de internethype vond zijn weerslag ook in de lonen. Onderstaande grafiek beschrijft de loonontwikkeling bij KPN. Dezelfde ontwikkeling als bij werkgelegenheid is ook terug te zien in deze cijfers. Rond 2001 heeft KPN gesaneerd door ontslagen en beperkingen op de loongroei. KPN heeft over de jaren 2003 en 2004 een nullijn gehanteerd.

Figuur 6: Gemiddeld uurloon t.o.v. totale economie



Bron: CBS enquête werkgelegenheid en lonen

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Overige arbeidsvoorwaarden

Regioplan concludeert in haar onderzoek naar de arbeidsvoorwaarden bij KPN dat de overgang van staatsbedrijf naar privaat bedrijf op een concurrerende markt zijn weerslag heeft gevonden in de arbeidsvoorwaarden (Regioplan 2008). De vakbonden geven aan dat de werkdruk is toegenomen. Daarnaast is met name het beloningsbeleid individueler geworden. Een groter deel van de beloning wordt gegeven op basis van individuele prestaties.

Er is een verschuiving van focus in de cao-onderhandelingen te zien. Lag de focus eerst met name op zekerheid, nu ligt deze veel meer op de eigen verantwoordelijkheid van werknemers om inzetbaar te blijven.

Samenvattend vertonen de arbeidsvoorwaarden in de sector ongeveer dezelfde trend als de werkgelegenheid. Het einde van de internethype rond 2002 leidde tot rationalisatie bij de bedrijven en druk op de arbeidsvoorwaarden.

De overgang van staatsbedrijf naar privaat bedrijf op een concurrerende markt heeft ertoe geleid dat KPN ook druk op de arbeidsvoorwaarden heeft uitgeoefend om deze meer marktconform te krijgen. Zo heeft KPN o.a. twee jaar een nullijn gehanteerd. Daarnaast is de werkdruk verhoogd en worden werknemers meer individueel beoordeeld en beloond.

6. Samenvatting en conclusies

Deze analyse richt zich op Telecom en dan met name op de markten voor vast en mobiel bellen. Deze sector is sinds 1989 in stappen vrijgegeven. Aanleiding voor deze stappen vormde de gedachte dat een privaat bedrijf meer financiële en personele armslag heeft dan een staatsbedrijf. Deze ruimte werd belangrijk geacht om op bedrijfseconomische gronden te kunnen beslissen over noodzakelijke investeringen, ten einde de doelstelling van een kwalitatief hoogwaardige en voor gebruikers toegankelijke telecommunicatie-infrastructuur te verwezenlijken. Het daarop volgende liberaliseringsproces kan niet los worden gezien van de ontwikkelingen in het Europese beleid.

Sinds 1995 hebben meerdere aanbieders frequentieruimte verworven, hetgeen leidde tot concurrentie op mobiele telefonie. Met de Telecommunicatiewet van 1998 is ook de markt voor vast bellen geopend. In beide gevallen zijn echter wel regels opgesteld om die concurrentie te garanderen: met name een algemene interconnectieplicht en instrumenten om partijen met marktmacht te reguleren. Opta werd ingesteld om toezicht te houden.

De liberalisering heeft duidelijk geleid tot veel marktdynamiek. Aan de aanbodkant heeft veel toetreding plaatsgevonden. Voor vast bellen is het aantal aanbieders van 1 in 1997 uitgebreid naar 36 nationaal en 57 internationaal in 2007. Voor mobiel bellen zijn nu drie aanbieders met een eigen netwerk actief en enkele tientallen mobiele dienstenaanbieders maken gebruik van het netwerk van één of meerdere netwerkoperators..

Voor vast en mobiel bellen geldt dat concurrenten de markt betreden hebben. Voor vaste telefonie deels op basis van toegangsverplichtingen voor KPN en deels door autonome technologische ontwikkelingen. Voor mobiele telefonie door het verwerven van frequentieruimte. De concurrentie heeft gezorgd voor een druk op de prijzen en voor nieuwe producten die tegemoet komen aan de wensen van de klant. Technologische ontwikkeling is hierbij echter natuurlijk ook belangrijk en het is moeilijk die invloed te scheiden van de invloed van meer marktwerking.

Kwaliteit

Consumenten lijken in het algemeen tevreden over de kwaliteit. Met name de grote toename aan keuzevrijheid tussen aanbieders en keuzebreedsheid tussen verschillende typen producten is opvallend. Hierbij speelt mee dat de technologische trend van convergentie de mogelijkheden vergrootte. De transparantie van het aanbod is echter nog niet volmaakt en er is soms sprake van overstapproblemen, vooral daar waar vast bellen gebundeld is met internetgebruik.

Toegankelijkheid

De toegankelijkheid is vergroot. Naast de universele dienstverlening die de toegankelijkheid garandeert met 100% dekking tegen een redelijke prijs, heeft de concurrentie ertoe geleid dat meerdere partijen volledige dekking aanbieden. De prijzen zijn voor nationaal vast bellen gehalveerd en voor internationaal bellen naar bijvoorbeeld de VS zelfs met 90% gedaald in de periode van 1997 tot 2005. Ook de prijzen voor mobiel bellen zijn sterk gedaald.

Doelmatigheid

Voor doelmatigheid geldt dat de prijzen zijn gedaald, maar dat hier een compensatie voor de aanbieders tegenover lijkt te staan van een hoger gebruik (SMS en mobiel bellen) en lagere kosten. Dit duidt op verhoogde efficiëntie van productie.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden

De werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden in de sector vertonen ongeveer dezelfde trend. Het einde van de internethype rond 2002 leidde tot rationalisatie bij de bedrijven en druk op de arbeidsvoorwaarden. De overgang van staatsbedrijf naar privaat bedrijf op een concurrerende markt heeft ertoe geleid dat KPN ook druk op de arbeidsvoorwaarden heeft uitgeoefend om deze meer marktconform te krijgen. Zo heeft KPN o.a. twee jaar een nullijn gehanteerd. Daarnaast is de werkdruk verhoogd en worden werknemers meer individueel beoordeeld en beloond.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Literatuurlijst

- o Berenschot (2007), *E-rating-betrouwbaarheid en geloofwaardigheid van vergelijkingssites*
- o CBS (2006), *De digitale economie*
- o Heliview (2005), *Overstapdrempels en Notaspecificatie van elektronische communicatiediensten.*
- o Interview NSS (2007), *Switchgedrag telecommunicatiediensten. Waarom switchen gebruikers?*
- o Opta (2005), *Marktmonitor: Elektronische Communicatie en Post*, Den Haag.
- o Opta (2006), *Marktmonitor: Elektronische Communicatie en Post*, Den Haag.
- o Regioplan (2008), *Effecten van marktwerking op arbeidsvoorwaarden in twaalf sectoren*, Amsterdam
- o TNO (2001), *Netwerken in cijfers*, Delft
- o TNO (2002), *10 jaar marktwerking in de Nederlandse telecommunicatie- en postmarkten*, Delft.
- o TNO (2007), *Marktrapportage Elektronische Communicatie*, Delft.

3. SECTORANALYSE POSTMARKT

1. Inleiding

Het beleid voor de Nederlandse postmarkt heeft de afgelopen twee decennia stapsgewijs vorm gekregen. De voormalig staatsmonopolist is verzelfstandigd en geprivatiseerd, waarna het monopolie op geadresseerde brieven is afgebouwd van brieven van 500 gram naar 100 gram naar 50 gram. Dit afbouwen van het monopolie past binnen een breder Europees kader. De Europese Unie streeft een interne postmarkt na, waarvoor alle nationale brievenmonopolies afgebouwd moeten worden.

Alvorens de effecten van het beleid te beschrijven, is het van belang een afbakening te maken welke deelmarkten in dit onderzoek worden bekeken. De postmarkt valt vanuit de aanbodkant in meerdere segmenten onder te verdelen: brieven, geadresseerd drukwerk, ongeadresseerd drukwerk, pakjes, tijdschriften, kranten en koeriersdiensten. Deze sectoranalyse richt zich op de deelmarkt voor geadresseerde post (brieven en geadresseerd drukwerk). Reden hiervoor is dat alle andere typen post niet tot het monopolie behoorden: de beleidsveranderingen zijn op de markt voor brieven gericht. Tussen de bezorging van brieven en geadresseerd drukwerk bestaat veel synergie (SEO, 2003, op basis van OECD). Daarom wordt ook naar geadresseerd drukwerk gekeken. Bovendien zet de komst van spelers op de markt voor geadresseerd drukwerk de oude monopolist onder druk.

Deze sectoranalyse richt zich, vanuit het perspectief van verzenders, zowel op de consumentenmarkt (particuliere markt) als op de zakelijke markt.

De indeling van dit hoofdstuk is als volgt. Paragraaf 2 geeft een beschrijving van de beleidsgeschiedenis. In paragraaf 3 volgt een beschrijving van de marktdynamiek. Vervolgens beschrijft paragraaf 4 de effecten op de publieke belangen kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid. Paragraaf 5 brengt de ontwikkeling van werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden in kaart. Paragraaf 6 bevat een samenvatting en conclusie.

2. Beleidskader

Deze paragraaf beschrijft het beleidskader in de Nederlandse postsector. Een eerste stap richting een meer efficiënte postdienstverlening is in Nederland gezet met de verzelfstandiging (in 1989) en privatisering (in 1994 en 1995) van het Staatsbedrijf der Posterijen, Telegrafie en Telefonie (PTT). Vervolgens is het brievenmonopolie van PTT Post⁴⁰ afgebouwd. De Europese Commissie constateerde in 1992 een aantal problemen die ingrijpen lijken te rechtvaardigen.⁴¹ In de toenmalige situatie werd een gebrek aan harmonisatie van nationale postwet- en -regelgeving geconstateerd die een belemmering vormde voor de werking van de interne Europese postmarkt. Deze belemmering had negatieve gevolgen voor sectoren die sterk afhankelijk zijn van postdiensten. Sectoren als de uitgeverij, financiële diensten, postorderverkoop en reclame kunnen moeilijker particulieren benaderen in landen waar het kwaliteitsniveau 16% is, dan in landen waar het kwaliteitsniveau 90% is. Bedrijven uit de genoemde sectoren zullen minder interesse hebben in regio's waar het kwaliteitsniveau laag is. Consumenten in regio's met slechte postdiensten ondervinden hiervan nadelen, omdat hun keuzemogelijkheden worden beperkt. Ook constateerde de Europese Commissie dat de kwaliteit van de grensoverschrijdende diensten onvoldoende was.

Vervolmaken van de interne postmarkt had tot doel een betere prijs-kwaliteitverhouding en meer keuzevrijheid voor gebruikers te bewerkstelligen. Het afbreken van de nationale postmonopolies creëert een situatie waarin (potentiële) spelers op de postmarkt onder zoveel mogelijk gelijke voorwaarden hun diensten kunnen aanbieden. De resulterende marktwerking moet uiteindelijk de consument ten goede komen.⁴²

Gefaseerde afbouw van het monopolie in Nederland

In Nederland bezat PTT Post vóór 2000 al sinds lange tijd⁴³ het exclusieve recht om brieven tot 500 gram te bezorgen. Uitgezonderd van dit monopolie waren koeriersdiensten die een aanzienlijk betere dienst leveren (snelle bezorging) tegen hogere kosten. Ook geadresseerd drukwerk⁴⁴ viel hier niet onder, in tegenstelling tot veel andere Europese landen. Een Europese richtlijn uit 1997⁴⁵ legde de basis voor het creëren van een interne Europese postmarkt. Nationale brievenmonopolies moeten gefaseerd afgebroken worden om deze interne

⁴⁰ De huidige TNT Post is voorgedaan door PTT Post en TPG Post (zie ook figuur 1). Waar hier in het vervolg over TNT wordt gesproken, kan dit ook betrekking hebben op de voorlopers PTT Post en TPG Post.

⁴¹ Europese Commissie, 1992, Groenboek over de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten.

⁴² Tweede Kamer, 1998-1999, 26 363, nr. 3, p. 8.

⁴³ Gedurende de 19^e en 20^e eeuw heeft de Postdienst haar vorm als publiek nationaal monopolie gekregen. Dit staatsmonopolie is nooit expliciet wettelijk vastgelegd. Er was alleen geregeld dat de staat een belangrijk deel van de postdiensten verleent, met name briefpost tot 500 gram. In 1915 werd dit monopolie gegund aan het dan op te richten Staatsbedrijf dat in 1928 de officiële naam Staatsbedrijf der Posterijen, Telegrafie en Telefonie kreeg (OCFEB, 1998).

⁴⁴ Onder geadresseerd drukwerk wordt, evenals in de Postwet, verstaan: "bescheiden en schriftelijke mededelingen, al dan niet verpakt, die door toepassing van druk- of andere vermenigvuldigingstechnieken in een aantal geheel met elkaar overeenstemmende exemplaren ter verspreiding zijn vervaardigd en waarin, behoudens de adressering, geen bijvoegingen, doorhalingen of aanduidingen zijn aangebracht."

⁴⁵ Richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst (PbEG L 15).

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

markt te verwezenlijken. De Europese richtlijn 2002/39/EG⁴⁶ uit 2002 is een wijziging op de richtlijn uit 1997 en geeft verder invulling aan het proces van afbouw van nationale monopolies. De wijziging van de Postwet uit 2000⁴⁷ voorziet in verlaging van de gewichtsgrens van het brievenmonopolie in Nederland per 1 juni 2000 van 500 gram naar 100 gram. Hiermee ging Nederland verder dan de Europese richtlijn voorschrijft, namelijk 350 gram. In 2006 is deze grens vervolgens verlaagd naar 50 gram volgens een nieuwe wijziging van de Postwet⁴⁸. Deze verlaging is wel in lijn met de Europese richtlijn. Over de datum van volledige marktopening in Nederland wordt in 2008 besloten.

De Postwet verdeelt de Nederlandse markt voor postdiensten in drie segmenten:

- *de voorbehouden diensten (exclusieve concessie)*: deze bestaan uit de bezorging van brieven tot een bepaald gewicht. Dit exclusieve recht wordt verleend aan één partij en is in beginsel niet toegankelijk voor andere partijen. De Postwet maakt expliciet onderscheid tussen brieven en drukwerk. Het bezorgen van geadresseerd drukwerk is toegestaan aan andere partijen dan de concessiehouder.
- *de opgedragen diensten (universele dienst)*: dit is een pakket aan diensten dat ruimer is dan de voorbehouden diensten. Het betreft alle geadresseerde zendingen (brieven, pakketten en drukwerken) met een gewicht van maximaal 10 kg met maximale afmetingen van 100x50x50 centimeter. Andere postvervoerders mogen deze opgedragen diensten met uitzondering van het voorbehouden deel ook aanbieden. De concessiehouder is verplicht deze opgedragen diensten uit te voeren volgens de zogenoemde universele dienstverleningsplicht (UDV). Deze UDV stelt in de huidige situatie eisen ten aanzien van: tarieven, aantal postvestigingen, aantal brievenbussen, aantal bestelrondes per week en kwaliteit van bezorging. Brieven boven de gewichtsgrens en geadresseerd drukwerk dat als partijenpost tegen korting wordt aangeboden, vallen niet onder de opgedragen diensten.
- *de vrije diensten*: alle postdiensten buiten de opgedragen diensten behoren hiertoe. Op deze diensten is geen specifieke regulering van toepassing.

Beperking opgedragen dienst

Naast de verlaging van de gewichtsgrens, voorziet de gewijzigde Postwet van 2000⁴⁹ ook op een andere manier in het verlagen van een toetredingsdrempel tot de postmarkt. Voor de opgedragen diensten aangeboden door de concessiehouder, geldt een BTW-vrijstelling. Dit houdt in dat verzenders van alle poststukken binnen de opgedragen diensten zijn vrijgesteld van BTW. Deze BTW-vrijstelling geldt zowel voor eerdere wetgeving, als voor de wijziging van de Postwet in 2000. Postbedrijven anders dan de concessiehouder mogen wel activiteiten ondernemen op deelmarkten die binnen de opgedragen diensten, maar buiten de exclusieve concessie vallen. Deze postbedrijven hebben echter niet het voordeel van BTW-vrijstelling. De wijziging van de Postwet in 2000 voorziet in een beperking van de opgedragen diensten tot slechts poststukken die tegen enkelstukstarief zijn aangeboden. Partijen brieven en drukwerken die door de concessiehouder tegen kortingen worden bezorgd, vallen met de gewijzigde Postwet niet meer onder de opgedragen diensten. Voor de bezorging van onder andere partijen geadresseerd

⁴⁶ Richtlijn 2002/39/EG van het Europees Parlement en de Raad van 10 juni 2002 tot wijziging van Richtlijn 97/67/EG met betrekking tot de verdere openstelling van de postmarkt in de Gemeenschap voor mededinging (PbEG L 176).

⁴⁷ Tweede Kamer, 1998-1999, 26 363, nr. 1.

⁴⁸ Tweede Kamer, 2003-2004, 29 913, nr. 1.

⁴⁹ Tweede Kamer, 1998-1999, 26 363, nr. 1.

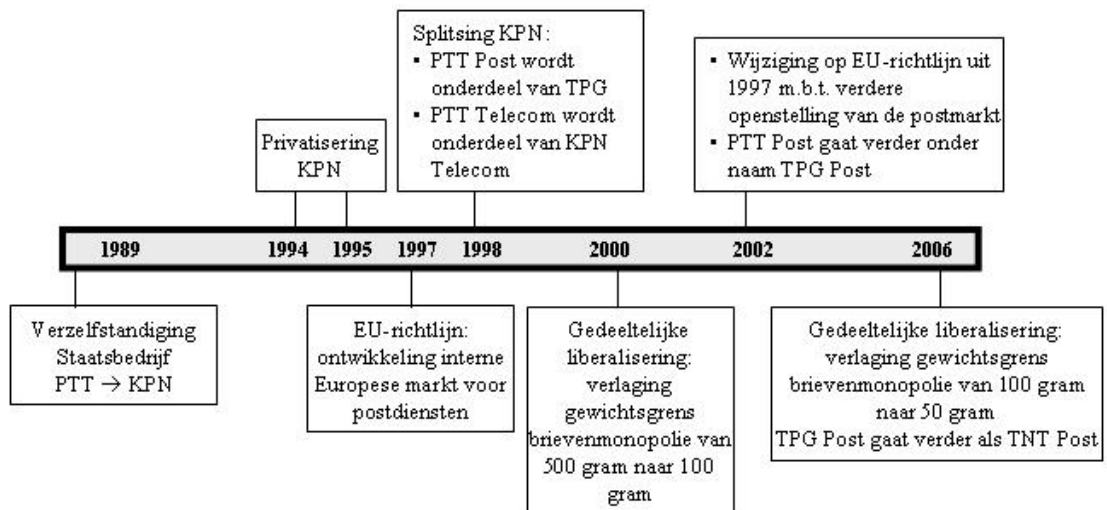
ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

drukwerk (ook toegestaan voor andere postvervoerders) vervalt hiermee het voordeel van BTW-vrijstelling voor de concessiehouder ten opzichte van concurrerende postvervoerders.

Toezichthouder OPTA

Met de geleidelijke afbouw van het brievenmonopolie heeft de overheid feitelijk een toetredingsdrempel tot de postmarkt afgebouwd. Tegelijkertijd heeft de overheid regels gesteld om een bepaald minimum te garanderen op gebied van kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid, dat voor iedereen beschikbaar is. De onafhankelijke toezichthouder OPTA (opgericht in 1997) houdt toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving op het gebied van post en elektronische communicatiediensten. Op de postmarkt betekent dit dat ze onder andere toezicht houdt op de naleving van de concessieverplichtingen door concessiehouder TNT, d.w.z. OPTA ziet toe of TNT voor de opgedragen diensten voldoet aan de gestelde eisen, zoals de kwaliteitsnorm (95%), en of TNT de tarieven niet meer verhoogt dan toegestaan is.

Figuur 1: Overzicht beleidswijzigingen



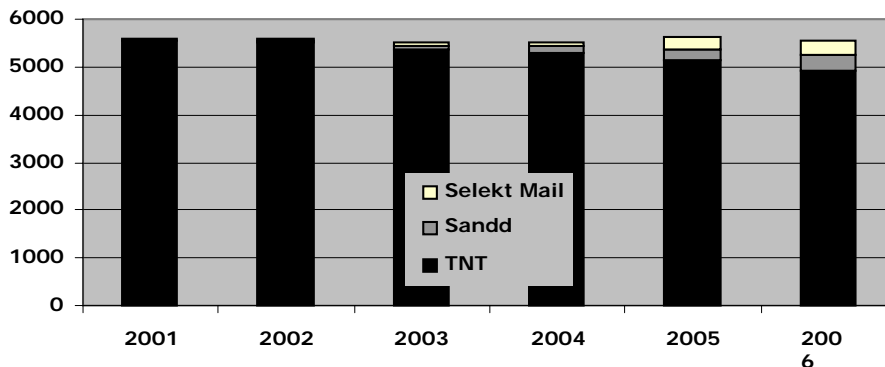
3. Marktdynamiek

Ontwikkeling postvolume

De postmarkt is decennialang een groeiende markt geweest. Postvolumes van de oude monopolist PTT Post zijn over de periode van halverwege de jaren '50 tot halverwege de jaren '90 meer dan verdrievoudigd (OCFEB, 1998). Eind jaren '90 is er een eind gekomen aan de groei van het volume van geadresseerde postdiensten.

De totale omvang van de markt voor geadresseerde post lijkt sinds 2001 redelijk stabiel te zijn gebleven (RBB, 2007). In de jaren 2003 en 2004 was een lichte daling zichtbaar, waarna in 2005 het volume weer steeg. In 2006 is opnieuw een lichte daling te zien.

Figuur 2: Ontwikkeling volume geadresseerde post top-3 aanbieders 2001-2006



Bron: RBB, 2007

Hoewel het totale volume van de huidige top-3 aanbieders TNT, Sandd en Selekt Mail over de periode 2001-2006 redelijk stabiel is gebleven, is het volume van TNT afgenomen en het volume van de twee toetreders tot de markt toegenomen. De concurrentie in het vrije gedeelte van de postmarkt groeit: het volume van toetreders stijgt en dat van de *incumbent* daalt.

Vóór 2000 was er nog sprake van een toename van het postvolume. Een deel van het totale volume dat bijdroeg aan deze stijging was direct mail (geadresseerde reclame). Het volume direct mail maakte in de jaren '90 een stijging door van 1000 mln. stuks naar 1500 mln. stuks (TNO-STB, 2002). De groei van direct mail werd hierna afgeremd door de afname van de economische groei begin deze eeuw (EZ, 2004).

De postmarkt ondervindt concurrentie van andere communicatiemiddelen, zoals telecom (telefonie en sms) en e-mail. Deze concurrerende diensten zijn de afgelopen jaren sterk in volume gegroeid. De afvlakking van de groei van het volume van geadresseerde post sinds eind jaren '90 kan deels gewijd worden aan de groei van deze alternatieve communicatiemogelijkheden (o.a. EZ, 2004 en TNT, 2002).

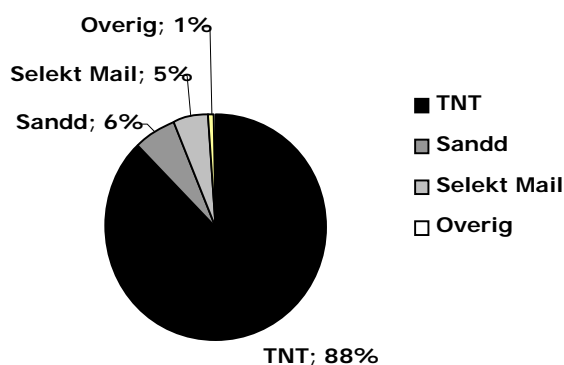
Ontwikkeling marktaandeel

PTT Post was tot 2000 de enige speler op de markt voor brieven tot 500 gram. Immers, hier was geen concurrentie toegestaan. Op de markt voor geadresseerd drukwerk, waaronder direct mail, waren voor 2000 wel andere spelers actief. Het marktaandeel van PTT Post op de markt voor

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

direct mail was in 1996 zo'n 90% (OCFEB, 1998). In 1998 lag het marktaandeel van (inmiddels) TPG volgens TPG zelf tussen de 80 en 90% (TNO-STB, 2001). Concurrenten van TPG waren Selektvracht en verschillende stadsbesteldiensten (OCFEB, 1998).

Figuur 3: Marktaandelen op de markt voor geadresseerde post, op basis van volume, 2006



Bron: RBB, 2007

In 2006 kent de markt voor geadresseerde post drie grote aanbieders, TNT, Sandd en Selekt Mail. TNT is met een marktaandeel van 88% veruit de grootste aanbieder. Sandd en Selekt Mail hebben naar schatting een marktaandeel van 6% respectievelijk 5%. Overige aanbieders nemen 1% voor hun rekening (RBB, 2007). Die overige aanbieders bestaan vooral uit stadspostdiensten en enkele nichespelers die zich richten op (internationaal) zakelijke post. In 2007 worden ook bedrijven Netwerk VSP⁵⁰ en Interlanden Mail⁵¹ actief op de markt voor geadresseerde post (Netwerk VSP, 2007 en Interlanden Mail, 2007).

Het deel van de briefpost dat in 2000 is vrijgegeven voor concurrentie (brieven tussen 100 en 500 gram) is overigens slechts een klein deel van de totale briefpost. In 2003 was 9,1% van de totale hoeveelheid brieven zwaarder dan 100 gram (SEO, 2003). Vanaf 2006 behoren ook brieven tussen 50 en 100 gram niet meer tot het monopolie van TNT. Ongeveer de helft van de totale hoeveelheid brieven weegt minder dan 50 gram.⁵²

Toetreders lijken er vooral in geslaagd om in de markt voor geadresseerd drukwerk terrein te winnen op TNT. Sandd schat dat in 2005 op de deelmarkt die in 2000 is vrijgegeven (brieven tussen 100 en 500 gram) alternatieve aanbieders slechts een marktaandeel van 5% hebben, wat betekent dat TNT vijf jaar na deze beperking van het brievenmonopolie van dit deel nog 95% van de markt bedient (RBB, 2007). Dit impliceert dat toetreders met name marktaandeel hebben verworven op een deelmarkt die ook vóór 2000 vrij voor concurrentie was, namelijk de markt voor geadresseerd drukwerk.

Gedrag aanbodkant

Een belangrijke ontwikkeling in de markt voor geadresseerde postdiensten is de introductie van de business modellen van nieuwe toetreders Sandd en Selekt Mail (RBB, 2007). Deze bieden

⁵⁰ Netwerk VSP is een dochteronderneming van TNT.

⁵¹ Interlanden Mail werkt met Selekt Mail samen in DHL Global Mail.

⁵² Tweede Kamer, 2005-2006, 30 536, nr.3, p. 5.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

lagere tarieven in ruil voor een langere overeenkomstduur⁵³ en IT tools op het gebied van database sorting. In het geval van Selekt Mail staat daar dan ook een verminderde voorspelbaarheid van bezorging tegenover, omdat Selekt Mail werkt met bezorgkaders van 48 uur.⁵⁴ TNT biedt vanaf 2007 ook producten aan met een overeenkomstduur van 72 uur of langer (RBB, 2007).

Toetreders Sandd en Selekt Mail hebben beide in een aantal jaar een landelijk dekkend netwerk van bezorging opgezet (RBB, 2007). Ondanks het bestaan van schaalvoordelen⁵⁵ in de postmarkt, lijkt het bestaan van meerdere netwerken naast elkaar rendabel. Het ‘natuurlijk monopolie’-karakter van de postmarkt vormt dus geen belemmering voor concurrenten om een landelijk bezorgnetwerk uit te rollen. De netwerken van toetreders verschillen echter wel van het netwerk van TNT, omdat met deze netwerken maar twee dagen in de week bezorgd kan worden.⁵⁶ Ook hebben de toetreders geen *collectienetwerk*, zoals dat van de monopolist.

Gedrag vraagkant

Consumenten en kleine verzenders hebben bij het versturen van hun post op dit moment nog weinig keuze, zij kunnen slechts bij TNT terecht. Grote verzenders hebben voor alle post die buiten de exclusieve concessie (brieven < 50 gram) valt, de keuze uit meerdere postvervoerders. Het stijgende volume van concurrenten van TNT is een indicatie dat grote verzenders er in toenemende mate voor kiezen hun post door één van deze concurrenten te laten bezorgen. De vereniging van grootgebruikers postdiensten (VGP) geeft aan voordeel te hebben bij verder liberaliseren van de postmarkt (VGP, 2007).

⁵³ Onder het begrip ‘overeenkomstduur’ wordt in deze sectoranalyse verstaan de tijd dat een poststuk erover doet van de aanbieding ervan tot de daadwerkelijke bezorging.

⁵⁴ De lengte van de bezorgslagen bedroeg aanvankelijk 72 uur.

⁵⁵ Er is sprake van schaalvoordelen wanneer de gemiddelde productiekosten dalen bij een toename van het productievolume. Zo zijn bijvoorbeeld de bezorgkosten per poststuk lager wanneer een postbode op elk adres in een straat tien poststukken bezorgt, dan wanneer hij/zij in een hele straat maar enkele poststukken bezorgt.

⁵⁶ Zie o.a. SEO (2003) en de Bijl et al. (2003) voor een uitgebreidere analyse over het ‘natuurlijk monopolie’-karakter van de postmarkt.

4. Publieke belangen

4.1 Kwaliteit

Deze paragraaf beschrijft de effecten op de kwaliteit van postbezorging. Evenals in de rest van dit hoofdstuk ligt ook bij het in kaart brengen van de kwaliteit de nadruk op de gehele markt voor geadresseerde post.

De kwaliteit van postbezorging is van belang voor zowel verzenders als ontvangers. Voor verschillende typen post zijn verschillende kwaliteitskenmerken belangrijk. Voor bepaalde soorten post is het belangrijk dat deze binnen 24 uur bezorgd worden, terwijl dit voor andere soorten post minder geldt. Voor bepaalde weekbladen is het wellicht belangrijker dat de bezorging op een vaste dag plaatsvindt, en doet het er minder toe of de zending korter of langer dan 24 uur onderweg is.

De kwaliteit van postbezorging die behoort tot de opgedragen dienstverlening, is door overheidsregelgeving wettelijk geborgd. Verzenders kunnen voor alle diensten die vallen onder de opgedragen dienstverlening, gebruik maken van TNT, waarbij een minimumkwaliteit is geborgd. Onafhankelijke toezichthouder OPTA houdt toezicht op de naleving van deze minimumkwaliteit door TNT.

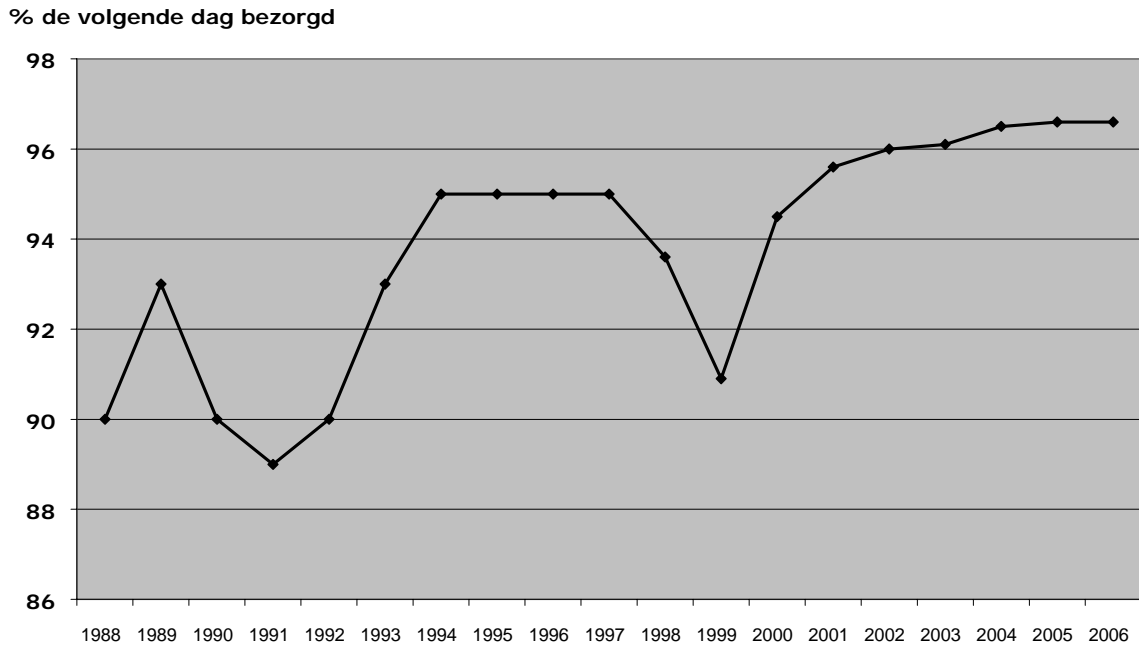
Bezorgtijdigheid TNT

TNT is verplicht om ervoor te zorgen dat gemiddeld 95% van de brieven die vallen binnen de opgedragen dienstverlening, de volgende bezorgdag (maandag-zaterdag) bezorgd moeten zijn. Hiertoe behoren losse brieven (veelal door consumenten aangeboden) en partijenpost brieven tot en met 100 gram (sinds 2000) en 50 gram (sinds 2006). TNT rapporteert hier jaarlijks over in haar concessierapportage. Twee onafhankelijke bureaus (Intomart en Team Vier) zijn verantwoordelijk voor de metingen.

Figuur 4 laat zien dat de bezorgtijdigheid sinds de verzelfstandiging twee keer een terugval heeft ondervonden. De eerste keer was vlak na de verzelfstandiging (1990-1992), waarna het niveau weer opklom. De tweede keer was een dip eind jaren '90. TNT verklaart de terugval in 1999 als gevolg van de invoering van een nieuw logistiek systeem (TPG concessierapportage, 1999). Er werd overgang gemaakt van 12 expeditieknooppunten naar 6 sorteercentra. In 2000 is de norm van 95% ingevoerd.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Figuur 4: percentage op tijd bezorgde brieven uit de opgedragen dienstverlening door TNT



Bron: TNT concessierapportages en OPTA, 2007

Bezorgtijdigheid toetreders

Andere partijen dan TNT zijn niet verplicht gegevens te publiceren over hun bezorgtijdigheid. Er zijn dan ook geen openbare gegevens beschikbaar over de bezorgtijdigheid van concurrerende postvervoerders. Nieuwe postvervoerders als Sandd en Selekt Mail zijn echter ook gericht op een goede kwaliteit van dienstverlening en laten zelf metingen uitvoeren. Het groeiende volume van beide bedrijven kan een indicatie zijn dat ze een acceptabele kwaliteit van dienstverlening leveren.

Aantal bezorgdagen

TNT is wettelijk verplicht om zes dagen in de week de post die onder de opgedragen dienstverlening valt te bezorgen. De twee grootste concurrenten van TNT op de markt voor geadresseerde post, Sandd en Selekt Mail, hebben een dergelijke verplichting niet. Deze aanbieders kennen twee bezorgondes in de week. Overigens geldt de verplichting voor TNT alleen voor post die binnen de opgedragen dienstverlening valt en als zodanig is aangeboden. Grote partijen drukwerk vallen hier bijvoorbeeld niet onder.

Klanttevredenheid over TNT/postbezorging in algemeen

Uit onderzoek van TNS NIPO (2004) blijkt dat burgers veel belang hechten (98%) aan een korte overeenkomstduur⁵⁷ en bezorging op de volgende dag. Ze zijn tevreden zijn over de huidige overeenkomstduur. Het vertrouwen in de bezorgtijdigheid van post (70%) is lager dan op grond

⁵⁷ Onder het begrip 'overeenkomstduur' wordt in deze sectoranalyse verstaan de tijd dat een poststuk erover doet van de aanbieding ervan tot de daadwerkelijke bezorging.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

van metingen gerechtvaardigd is ($\pm 95\%$). Daarnaast zijn burgers tevreden over de correctheid (82% is tevreden tot zeer tevreden) en de frequentie (91% is tevreden) van postbezorging.

Keuzebreedte

De afgelopen jaren zijn er op de markt voor geadresseerde post verschillende nieuwe producten geïntroduceerd. Een belangrijke vernieuwing is het aanbod aan producten die nieuwe toetreders bieden: postbezorging die de verzender tot op zekere hoogte gesorteerd moet aanleveren, langer onderweg is, maar wel tegen lagere tarieven (RBB, 2007). De toetreders mogen geen post verzenden die behoort tot de exclusieve concessie (sinds 2006 brieven tot 50 gram) en richten zich (voornamelijk) op bezorging van zakelijke post. Een productvernieuwing bij TNT is dat TNT vanaf 2007 ook producten aanbiedt met een overeenkomstduur van 72 uur of langer (RBB, 2007).

Samenvatting

Samenvattend kan worden gesteld dat de bezorgtijdigheid van TNT is verbeterd, de bezorgtijdigheid van toetreders niet bekend is, het aantal bezorgdagen van TNT hoger is dan van toetreders, burgers overwegend tevreden zijn over de huidige postbezorging en de keuzebreedte voor met name grote verzenders is toegenomen, met name omdat toetreders een ander product zijn gaan aanbieden dan TNT.

4.2 Toegankelijkheid

Deze paragraaf beschrijft de effecten op de toegankelijkheid tot de postmarkt. Toegankelijkheid kan nader worden onderverdeeld naar betaalbaarheid/prijs en beschikbaarheid/bereikbaarheid. Voor burgers/kleine verzenders is de toegankelijkheid voor deze twee aspecten wettelijk geborgd middels de universele dienstverplichting van concessiehouder TNT. Onafhankelijk toezichthouder OPTA houdt toezicht op de naleving van de door de overheid gestelde regels.

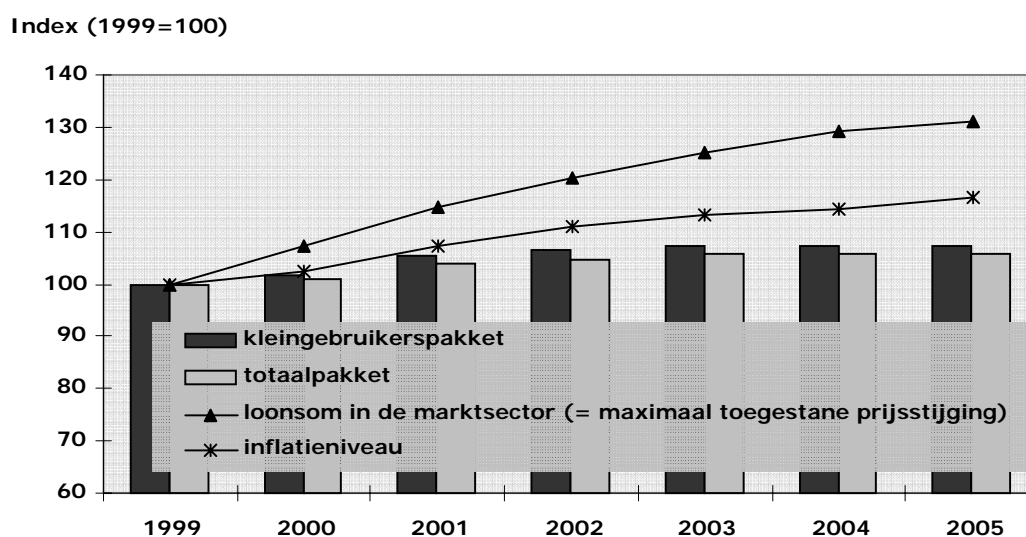
Tariefontwikkeling TNT

De tarieven voor alle diensten die vallen onder de gehele opgedragen dienstverlening, zijn gereguleerd. Een stijging van de tarieven is gebonden aan een maximum dat gelijk is aan de loonontwikkeling in de marktsector. In haar jaarlijkse concessierapportages bericht TNT over de tariefstijging van een kleingebruikerspakket en een totaalpakket⁵⁸ in vergelijking tot de loonsom. Figuur 5 geeft de stijging van beide pakketten weer in vergelijking tot de maximaal toegestane stijging, de loonsom, en het nationale prijsinflatieniveau. De stijging van de tarieven is lager dan de stijging van de loonsom in de marktsector en het nationale prijsinflatieniveau. Uit figuur 5 blijkt dat sinds 1999 per saldo sprake is van een reële prijsdaling voor het kleingebruikerspakket en voor het totaalpakket aan postdiensten, want de inflatie stijgt sneller dan de nominale tarieven.

⁵⁸ Het Besluit algemene richtlijnen post omschrijft het totaalpakket als “het nagenoeg totale pakket aan diensten die in het kader van de concessie worden geleverd” en het kleingebruikerspakket als “een pakket van diensten dat representatief kan worden geacht voor de particuliere en klein zakelijke gebruiker”.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Figuur 5: Tariefontwikkeling TNT



Bron: TNT concessierapportages, CBS Statline

Postzegelprijsontwikkeling

Een vergelijking van de ontwikkeling van de prijs van een postzegel voor brieven tot 20 gram met het inflatieniveau maakt het bovenstaande concreter. Wanneer de postzegelprijs geïndexeerd wordt en afgezet tegen het inflatieniveau, blijkt dat deze in ieder geval tot en met 2006 in reële termen gedaald is. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de keuze van het basisjaar invloed kan hebben op de uitkomsten, omdat de postzegelprijs niet ieder jaar verandert, maar in de gekozen periode alleen in 2002 en in 2007.

Tabel 1: Ontwikkeling postzegelprijs

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Postzegelprijs < 20 gram	€0,36	€0,36	€0,36	€0,39	€0,39	€0,39	€0,39	€0,39	€0,44
index	100	100	100	108,3	108,3	108,3	108,3	108,3	122,2
inflatie index	100	102,6	107,2	110,9	113,2	114,5	116,5	117,8	n.b.

Bronnen: CBS, TNT concessierapportages

Tarieven voor grote verzenders

Grote/zakelijke verzenders kunnen profiteren van lagere tarieven voor geadresseerd drukwerk en voor niet-concessie brieven (in huidige situatie brieven tot 50 gram). Zo geven concurrenten van TNT Sandd en Selekt Mail aan dat ze substantieel lagere tarieven dan TNT rekenen.⁵⁹ Selekt Mail bericht bijvoorbeeld over gemiddeld 20% lagere tarieven (Selekt Mail, 2007).

Prijsbeleving voor consumenten

Onderzoek van TNS NIPO (2004) geeft aan dat in het algemeen burgers hun uitgaven aan post aanvaardbaar en redelijk vinden. Zo vindt 75% een postzegel niet duur. Door TNS NIPO (2004) uitgevoerde simulaties tonen aan dat prijsveranderingen slechts beperkt effect hebben op de

⁵⁹ Het is lastig om deze voordelen nauwkeurig in cijfers uit te drukken. De prijsopbouw van de postbedrijven is namelijk verschillend. Bovendien bieden de aanbieders producten met verschillende kenmerken (zoals minder bezorgdagen) en kwaliteit (verzenders moeten bijvoorbeeld post anders gesorteerd aanleveren) aan (RBB, 2007).

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

gebruiksintentie van post. Een gemiddeld huishouden geeft overigens €26 per jaar uit aan postdiensten (TNT Jaarverslag, 2006).

Aantal postvestigingen en brievenbussen

De geografische toegankelijkheid is wettelijk gewaarborgd door regulering. De norm voor het aantal postvestigingen is 2102.⁶⁰ TNT voldoet aan de opgelegde normen.

Tabel 2: ontwikkeling aantal postvestigingen en aantal brievenbussen

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Aantal postvestigingen ⁶¹	2239	2214	2138	2183	2342	2577	2112	2121	2109
Aantal brievenbussen	19437	19599	19725	19782	19814	19633	19540	19534	n.b.

Bronnen: OPTA markmonitors, Concessierapportages TPG

Beschikbaarheid assortiment van postvestigingen

Tabel 2 laat zien dat het zowel het aantal postvestigingen als het aantal brievenbussen de afgelopen jaren redelijk constant is geweest, hoewel het aantal postvestigingen de laatste jaren licht afneemt. De beschikbaarheid van het assortiment van TNT is echter verbeterd de afgelopen jaren, zoals blijkt uit tabel 3. Het Besluit Algemene Richtlijnen Post⁶² stelt eisen aan het percentage van de Nederlandse bevolking dat een vestiging met volledig assortiment binnen 5 km heeft. Voor mensen in woonkernen van meer dan 5000 inwoners is dit 100%, voor de gehele bevolking 95% en voor inwoners van dunbevolkte gebieden 85%. TNT voldoet aan alle eisen en voor deze laatste twee categorieën is zelfs een verbetering van de beschikbaarheid zichtbaar. Het percentage van alle inwoners in dunbevolkte gebieden met tenminste een TPG Post Servicepunt binnen 5 km neemt de afgelopen jaren ook toe en bedraagt in 2005 99,7%.

Tabel 3: ontwikkeling beschikbaarheid assortiment postvestigingen

	Eind 2002	Eind 2003	Eind 2004	Eind 2005	Norm
Percentage van de Nederlandse bevolking in woonkernen met meer dan 5000 inwoners met een vestiging met volledig assortiment binnen 5 km	100	100	100	100	100
Percentage van de Nederlandse bevolking met een vestiging met volledig assortiment binnen 5 km	98,5	98,8	99,0	99,1	95
Percentage van alle inwoners in dunbevolkte gebieden met een vestiging met volledig assortiment binnen 5 km	91,8	93,1	94,3	94,4	85
Percentage van alle inwoners in dunbevolkte gebieden met tenminste een TPG Servicepunt binnen 5 km	99,3	99,6	99,6	99,7	(geen norm)

Bron: TNT concessierapportages 2004, 2005

Consumentenbeleving geografische toegankelijkheid

Onderzoek door TNS NIPO (2004) laat zien dat het merendeel van de burgers tevreden is over de afstand van hun huis naar de dichtstbijzijnde postvestiging. Gemiddeld is 60% tevreden over de afstand tot het postkantoor, 71% is tevreden over de afstand tot het servicepunt en 82% is tevreden over de afstand tot het postzegelverkooppunt. Hetzelfde onderzoek geeft aan dat het oordeel over de afstand tussen huis en brievenbus is overwegend positief: 87% is hier tevreden tot zeer tevreden over.

⁶⁰ Wijziging besluit algemene richtlijnen post, 2005, Staatscourant.

⁶¹ De categorie *Aantal postvestigingen* omvat postkantoren, agentschappen, servicepunten en verkooppunten.

⁶² Wijziging besluit algemene richtlijnen post, 2005, Staatscourant.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Tabel 4: Tevredenheid burgers over afstand tot het/de dichtstbijzijnde:

• postkantoor	60%
• servicepunt	71%
• postzegelverkooppunt	82%
• brievenbus	87%*

Bron: TNS NIPO (2004)

*tevreden tot zeer tevreden

Samenvatting

Samenvattend kan worden gesteld dat gemiddeld de reële tarieven voor postdiensten uit de opgedragen dienstverlening van TNT zijn gedaald, de prijs van een postzegel in reële termen is gedaald, grote/zakelijke verzenders kunnen profiteren van lagere tarieven voor niet-concessie post, en een groot deel van de burgers een postzegel niet duur en zijn/haar eigen uitgaven aan post aanvaardbaar vindt. Daarnaast kan over bereikbaarheid/ beschikbaarheid gesteld worden dat het aantal postvestigingen en het aantal brievenbussen redelijk constant is gebleven sinds eind jaren '90, hoewel het aantal postvestigingen de laatste jaren licht afneemt. Verder is de beschikbaarheid van het assortiment van postvestigingen verbeterd, en het merendeel van de burgers tevreden is met de afstand van zijn/haar huis tot de dichtstbijzijnde postvestiging en brievenbus.

4.3 Doelmatigheid

Deze paragraaf beschrijft de ontwikkeling van de doelmatigheid in de postsector. De doelmatigheid van de postsector is niet in één indicator te vangen. Bij doelmatigheid kan gedacht worden aan een efficiënte productie, maar ook aan dynamische efficiëntie, wat betekent dat de markt op zoek is naar de meest efficiënte standaard van technologie.

Deze paragraaf geeft eerst een beeld van de ontwikkeling van doelmatigheid van de postsector. Vervolgens gaat de paragraaf in op enkele procesinnovaties die zich hebben voorgedaan als indicatie voor dynamische efficiëntie.

De analyse richt zich met name op de ontwikkeling van doelmatigheid bij postbedrijf TNT, omdat dit het grootste postbedrijf is en zowel vóór als na de eerste stap richting liberalisering in 2000 actief is op de markt voor brieven en geadresseerd drukwerk.

Arbeidsproductiviteit van TNT

De arbeidsproductiviteit van postbedrijf TNT is een indicator voor de doelmatigheid van TNT, want een grotere doelmatigheid zal zich in een competitieve markt vaak vertalen in een hogere arbeidsproductiviteit. OCFEB (1998) geeft aan dat sinds de beslissing tot verzelfstandiging in 1985 tot ongeveer 1997 PTT Post er in is geslaagd om de arbeidsproductiviteit sterk te vergroten, zonder een overeenkomstige loonstijging. Voor latere jaren is dit echter niet evident. Tabel 5 beziet over de periode 1998-2006 het aantal poststukken per fte als een indicatie voor de arbeidsproductiviteit van TNT. Wegens gebrek aan een eenduidige onafgebroken reeks van gegevens wordt gekeken naar zowel het aantal geadresseerde poststukken per fte, als het totaal aantal poststukken per fte van TNT. De tabel geeft de ontwikkeling van beide indicatoren voor zover beschikbaar.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Tabel 5: aantal (geadresseerde) poststukken van TNT per fte

* 1000	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
aantal geadresseerde poststukken per fte	n.b.	n.b.	n.b.	149	151	156	161	152	155
totaal aantal poststukken per fte	193	194	190	191	190	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.

Bronnen: Jaarverslagen TNT

Het totaal aantal poststukken per fte lijkt voor 2000 iets te zijn afgenomen. Over de periode 2001-2006 is het aantal geadresseerde poststukken van TNT per fte beschikbaar. Het aantal geadresseerde poststukken bezorgd door TNT per fte is over de periode 2001-2006 min of meer gelijk gebleven. Dit duidt op een gelijkblijvende arbeidsproductiviteit van TNT.

Kosten per eenheid (prijzontwikkeling)

Er is geen informatie beschikbaar over de ontwikkeling van de kosten per eenheid vervoerd poststuk. Daarom wordt de prijsontwikkeling gebruikt als ruwe benadering hiervoor. De paragraaf over Toegankelijkheid liet reeds zien dat de tariefontwikkeling van het pakket aan diensten dat valt binnen de opgedragen dienstverlening, is achtergebleven bij het algemene prijsinflatieniveau. De tarieven zijn dus in reële termen gedaald. Ook is in die paragraaf beschreven dat de prijzen voor grote verzenders onder druk zijn komen te staan door de komst van nieuwe spelers op de postmarkt. Er is dus een reële prijsdaling zichtbaar voor postdiensten sinds de jaren '90.

Nog vóór de eerste stap van liberalisering in 2000 heeft OCFEB (1998) onderzocht in hoeverre de verzelfstandiging en privatisering tot lagere kosten bij de postverschaffing, met andere woorden efficiëntiewinst, heeft geleid. Zij concluderen dat het bedrijf met name vóór de feitelijke verzelfstandiging kostenefficiënter is geworden en dat van 1989 tot 1998 zij minder efficiënt is geworden, gemeten naar kosten per eenheid vervoerd poststuk.

Winstgevendheid

Als indicator voor de winstgevendheid van TNT wordt de *return on sales*-ratio over de opgedragen diensten en over de gehele postdivisie van TNT bekeken. Deze ROS-ratio geeft aan hoeveel winst er per verkochte euro gemaakt wordt. Over de gehele postdivisie is de ROS-ratio sinds 1998 min of meer stabiel rond de 20%. De ROS-ratio over de opgedragen diensten is sinds 1998 eerst gestegen en na 2000 neemt de ratio af. In 2005 bevindt deze zich weer ongeveer op het niveau van 1998. De afnemende ROS-ratio over de opgedragen diensten geeft aan dat de winstgevendheid van TNT op dit onderdeel sinds 2000 is afgenomen. Dit kan een indicatie zijn dat de efficiëntie achteruit is gegaan, maar waarschijnlijker is dat het een afspiegeling vormt van de toenemende concurrentie en het afnemende volume van TNT, omdat de arbeidsproductiviteit niet achteruit is gegaan en de prijzen in reële termen zijn gedaald.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Tabel 6 : *Return-on-sales* over de opgedragen diensten en over de gehele postdivisie van TNT⁶³

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Return-on-sales over de opgedragen diensten in % ⁶⁴	19,9	23,5	28,0	25,5	22,5	17,5	17,9	19,0	n.b.
Return-on-sales over de hele postdivisie van TNT in % ⁶⁵	19,7	20,3	20,8	20,0	20,1	20,9	20,8	19,6	18,7

Bronnen: *Concessierapportages TNT en Jaarverslagen TNT*

Procesinnovaties

Het bestaan van procesinnovaties in een sector kan een indicatie zijn voor een doelmatige (anders gezegd: efficiënte) markt. Het gaat hier dan om dynamische efficiëntie. Op de postmarkt doen zich de laatste jaren meerdere procesinnovaties voor, waaronder:

- TNT sorteert meer post automatisch. Het percentage automatisch gesorteerde binnenlandse post is opgelopen van 49% in 1998 tot 83% in 2006.
- Sandd en Selekt Mail werken met een systeem waar klanten zelf de te versturen post op volgorde leggen.
- Selekt Mail werkt met een postveiling. Ongebruikte capaciteit wordt tegen een korting aangeboden.
- TNT introduceert een systeem van sorteren op de looproute van een postbode, waardoor sorteren op de lokale postvestiging overbodig is geworden.

(RBB, 2007; Jaarverslagen TNT)

Samenvatting

Samenvattend kan worden gesteld dat de arbeidsproductiviteit van TNT, in termen van het aantal door TNT bezorgde geadresseerde poststukken per fte, na 2000 min of meer gelijk is gebleven, en de reële prijzen als ruwe benadering van kosten per eenheid zijn afgenomen. Dit kan duiden op een verhoging van de productieve efficiëntie. Aan de andere kant lijkt er een druk op de winstgevendheid van de opgedragen diensten te zijn. Dit kan komen door een afname van de efficiëntie, maar waarschijnlijker is dit het gevolg van meer concurrentie op de postmarkt en het afnemende volume van TNT. Tot slot blijken er de laatste jaren verschillende procesinnovaties hebben voorgedaan wat kan duiden op een verhoging van dynamische efficiëntie.

⁶³ Omdat onduidelijk is of gebruikte ratio's voor de opgedragen diensten en voor de gehele postdivisie exact dezelfde gegevens omvatten, worden de beide ratio's niet onderling vergeleken.

⁶⁴ De ROS-ratio is hier gedefinieerd als het bedrijfsresultaat als percentage van de som der bedrijfsopbrengsten.

⁶⁵ Hier is de ROS-ratio gedefinieerd als de *mail operating income* als percentage van de *mail operating revenue*.

5. Werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden

5.1 Werkgelegenheid

Deze paragraaf beschrijft de ontwikkelingen van de werkgelegenheid in de postsector. De marktsegmentatie naar geadresseerde post (brieven en geadresseerd drukwerk) zoals deze eerder in dit hoofdstuk is gekozen, zou bij voorkeur moeten worden aangehouden. Voor de werkgelegenheid is deze marktafbakening echter lastig te maken.⁶⁶

Op basis van beschikbare data wordt eerst een overzicht van de werkgelegenheid in de totale sector van postdiensten geschetst. Vervolgens wordt de ontwikkeling van werkgelegenheid bij de *incumbent* TNT en diens twee grootste concurrenten op de markt voor geadresseerde post, Sandd en Selekt Mail, in kaart gebracht om aan te sluiten bij de eerder gekozen marktsegmentatie voor geadresseerde post.

Aantal personeelsleden en banen in totale sector

De totale sector van postdiensten wordt in beschikbare statistieken⁶⁷ onderverdeeld in twee categorieën: 'nationale postdiensten' en 'lokale post- en koeriersdiensten'. Figuur 6 geeft de ontwikkeling van werkgelegenheid in de sector 'nationale postdiensten' weer. Het aantal werkzame personen, zowel fulltime als parttime, lijkt vanaf 1996 licht te zijn toegenomen tot 2002, waarna het aantal personeelsleden in deze sector weer licht afneemt.

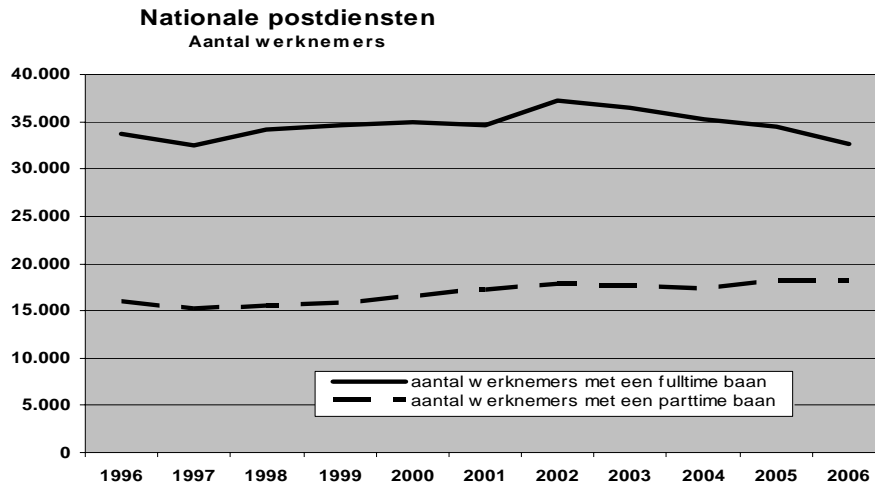
Over de gehele periode 1996-2006 is het aantal fulltime werknemers afgenomen, terwijl het aantal parttime werknemers is toegenomen. Wanneer 2000 als startpunt wordt genomen, het jaar waarin het brievenmonopolie van toenmalig PTT Post werd beperkt van brieven tot 500 naar brieven tot 100 gram, blijkt dat het totaal aantal werknemers ongeveer gelijk is gebleven (-1,5%). Over de periode 2000-2006 is het aantal fulltimers afgenomen met 6,5% en het aantal parttimers toegenomen met 9,1%. Gegevens over het aantal fte van deze categorie nationale postdiensten ontbreken.

⁶⁶ Ten eerste omdat statistieken van het CBS en LISA de postsector in slechts twee categorieën verdelen: nationale postdiensten (6411) en lokale post- en koeriersdiensten (6412) en dus geen rekening houden met de eerder gekozen segmentatie. Een complicerende factor is daarbij dat een deel van de werknemers van TNT in categorie 6411 valt en een ander deel in categorie 6412. Ten tweede omdat in de praktijk bezorgers soms zowel geadresseerd als ongeadresseerd drukwerk bezorgen. Hierdoor kan in de werkgelegenheidscijfers van de bedrijven geen onderscheid gemaakt worden naar bezorgers van geadresseerde post en ongeadresseerd drukwerk.

⁶⁷ CBS en LISA

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

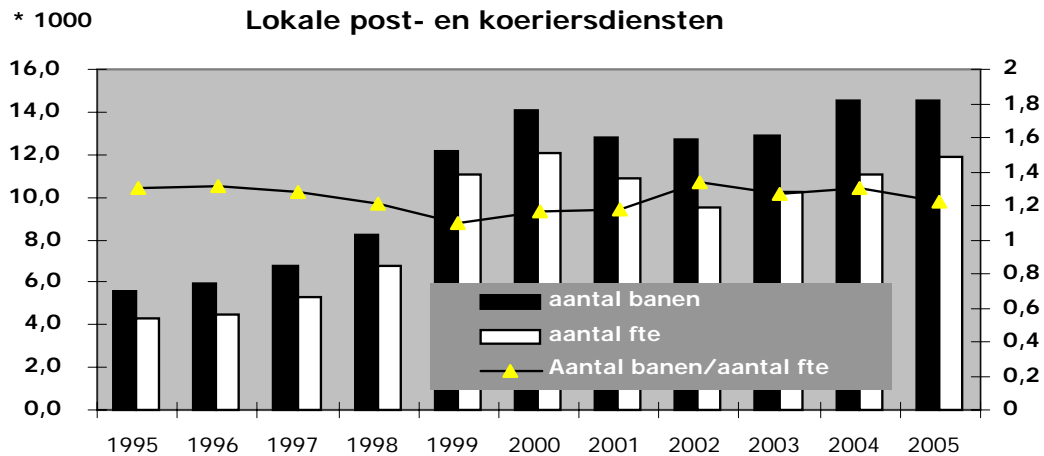
Figuur 6: Aantal fulltime en parttime werknemers in de sector ‘Nationale postdiensten’



Bron: LISA

Figuur 7 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de werkgelegenheid in de sector ‘lokale post- en koeriersdiensten’. Het aantal banen en het aantal fte is over de periode 1995-2000 in deze categorie sterk gegroeid. Hierna volgde een dip in 2002, waarna de aantallen weer licht zijn gestegen. De ratio banen/fte lijkt redelijk constant, wat impliceert dat het aandeel parttime werk ten opzichte van de totale hoeveelheid werk constant is.⁶⁸

Figuur 7: Werkgelegenheid in sector ‘Lokale post- en koeriersdiensten’



Bron: CBS

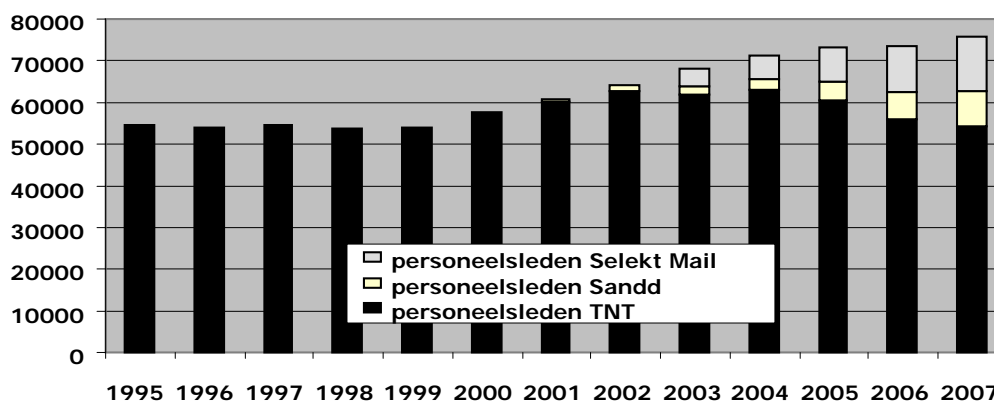
⁶⁸ De grafieken over twee bovenstaande categorieën (nationale postdiensten en lokale post- en koeriersdiensten) bevatten niet exact dezelfde gegevens. Het aantal banen correspondeert niet per definitie met het aantal werkzame personen, omdat personen mogelijk meer dan één baan hebben. Beide aantallen kunnen dus niet worden opgeteld. Een bepaalde mate van correspondentie ligt echter wel voor de hand. Immers, wanneer het aantal banen toeneemt, neemt waarschijnlijk ook het aantal werkzame personen toe.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Aantal personeelsleden en fte bij grootste spelers op de markt voor geadresseerde post

Figuur 8 beschrijft de ontwikkeling van het aantal personeelsleden van de *incumbent* TNT en diens huidige twee grootste concurrenten op de markt voor brieven en geadresseerd drukwerk over de periode van 1995 tot 2006.

Figuur 8: : Personeelsleden TNT, Sandd⁶⁹ en Selekt Mail



Bronnen: TNT, Sandd en Selekt Mail

Uit figuur 8 blijkt grofweg het volgende. Het aantal werkzame personen bij voormalig monopolist TNT is na een opleving in de eerste jaren van de huidige eeuw teruggelopen naar het niveau van eind jaren '90. De afname van het aantal werkzame personen bij TNT wordt meer dan gecompenseerd door nieuwkomers Sandd en Selekt Mail. Er zijn meer mensen werkzaam in de sector.

Over het aantal fte van deze drie postbedrijven blijkt het volgende.⁷⁰ Het aantal fte van *incumbent* TNT maakt eenzelfde soort trend door als het aantal personeelsleden van het bedrijf. Na enkele lichte fluctuaties eind jaren '90 neemt het aantal fte bij TNT sinds 2002 af. Zo schommelde het aantal fte van TNT van 1995 tot 2003 zo rond de 36.000, met een maximum in 2002 van ruim 37.000. Na 2002 is een daling zichtbaar. In 2007 is er bij TNT een werkgelegenheid van ruim 28.000 fte.

Echter, het aantal fte bij TNT daalde sterker dan het aantal personeelsleden. Over de periode 2000-2007 is er een daling van ruim 3.000 personeelsleden, tegenover een daling van ruim 7.000 fte. Een verklaring hiervoor is de toename van het aantal parttime functies bij TNT. In 2003 is TNT begonnen te werken met zogenoemde 'postbezorgers' die aangetrokken worden voor parttime functies en een aangepast takenpakket hebben ten opzichte van postbodes.

Bij nieuwkomers Sandd en Selekt Mail kan vanwege door de bedrijven gehanteerde beloningsstructuur voor bezorgers⁷¹, slechts een inschatting gemaakt worden van de aantallen fte. Als voor bezorgers een grove inschatting van het aantal fte wordt gemaakt, heeft Sandd in

⁶⁹ Voor Sandd geldt dat de gegevens exclusief werkgelegenheid bij subcontractors zijn. Sandd besteedt een deel van haar postvolume uit aan subcontractors. Het totaal aantal bezorgers dat post van Sandd bezorgt komt hiermee op ongeveer 12.000, 5.000 hoger dan de 7.000 in de grafiek met aantal personeelsleden.

⁷⁰ De informatie over aantallen fte komt van de betrokken bedrijven zelf.

⁷¹ Sandd en Selekt Mail belonen hun bezorgers voornamelijk op basis van overeenkomst van opdracht. Meer hierover in de paragraaf 'Arbeidsvoorwaarden'.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

totaal ongeveer 2.000 fte⁷² aan werkgelegenheid gecreëerd, en Selekt Mail in totaal ongeveer 2.500 à 2.700 fte.⁷³

Op basis van deze gegevens lijkt het aantal fte van deze drie postbedrijven tezamen afgenomen. De afname van het aantal fte bij TNT wordt niet geheel gecompenseerd door een toename van het aantal fte bij toetreders Sandd en Selekt Mail. Hierbij moet echter wel bedacht worden dat indien de werkgelegenheid wordt meegerekend die Sandd veroorzaakt door uitbesteding aan subcontractors, de afname bij TNT grotendeels wordt gecompenseerd.⁷⁴

Samenvatting

Samenvattend kan worden gesteld dat in de gehele postsector (nationale en lokale post- en koeriersdiensten) het aantal werkzame personen/banen is toegenomen sinds halverwege de jaren '90 en stabiel is sinds begin deze eeuw. Voor de *incumbent* en diens twee grootste concurrenten op de markt voor geadresseerde post tezamen is het totaal aantal werkzame personen toegenomen. Er zijn meer mensen parttime werkzaam. Bij *incumbent* TNT is het aantal fte afgenomen, terwijl bij toetreders Sandd en Selekt Mail het aantal fte is toegenomen. Het totaal aantal fte van deze drie spelers lijkt te zijn afgenomen, maar dat lijkt vooral veroorzaakt door uitbesteding aan subcontractors.

5.2 Arbeidsvoorwaarden

Deze paragraaf beschrijft de ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden voor postbezorgers op de markt voor geadresseerde post. Hieronder worden eerst worden de ontwikkelingen voor werknemers van TNT beschreven: *de veranderingen van functie-inhoud, loonontwikkelingen en overige CAO-ontwikkelingen*. Vervolgens wordt een beeld geschetst van de arbeidsvoorwaarden van bezorgers bij enkele toetreders.

Ontwikkelingen bij TNT

De verzelfstandiging en privatisering van de voormalige PTT was een aanleiding om efficiënter te gaan werken. De medewerkers verloren met de verzelfstandiging hun ambtenarenstatus en voor het eerst werd een CAO voor de medewerkers bij Koninklijke PTT Nederland NV (later KPN NV) opgesteld. Deze CAO werd sterk gedomineerd door het overheidsverleden.

Functie-inhoud postbodes/postbezorgers TNT

De functie-inhoud van postbodes bij TNT is de afgelopen jaren veranderd. De druk van de markt zorgt voor een efficiëntieprikkel. Daarbij maakt technologische vooruitgang nieuwe procesinnovaties mogelijk. Dit heeft geleid tot de ingebruikname van sorteermachines en het standaardiseren van de werkwijze. Hierdoor is het takenpakket van de postbode ingekrompen. Zo wordt het sorteerwerk nu grotendeels machinaal verricht en bezorgt een postbode geen pakketjes meer (Regioplan, 2008).

Een andere verandering van functie-inhoud bij TNT is het gevolg van de introductie van de functie van 'postbezorger'. De postbezorger is slechts verantwoordelijk voor de bezorging van geadresseerde en ongeadresseerde poststukken. Naast deze taak heeft de postbezorger geen

⁷² Het aantal fte van bezorgers die Sandd-post bezorgen, ligt hoger dan de genoemde 2.000, omdat Sandd een deel van haar postvolume uitbesteed aan subcontractors (zie ook voetnoot 33).

⁷³ Deze totalen van fte bij Sandd en Selekt Mail bevatten zowel bezorgers op basis van overeenkomst van opdracht, als medewerkers in loondienst. Bij Selekt Mail zijn bovendien tijdelijke medewerkers meegerekend.

⁷⁴ Indien dezelfde deeltijdratio gebruikt wordt als voor de Sandd-bezorgers, zorgen de 5000 bezorgers van Sandd-post bij subcontractors voor ongeveer 1000 fte.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

andere taken. Zo neemt de postbezorger niet deel aan de voorbereiding en uiteindelijke afhandeling, voert geen autobestelling uit, en bezorgt geen stukken met aanvullende dienstverlening. Na de introductie van de functie in 2003 is het aantal postbezorgers bij TNT opgelopen tot bijna 9000 in 2007 (zie tabel 7).

Loonontwikkeling bij TNT

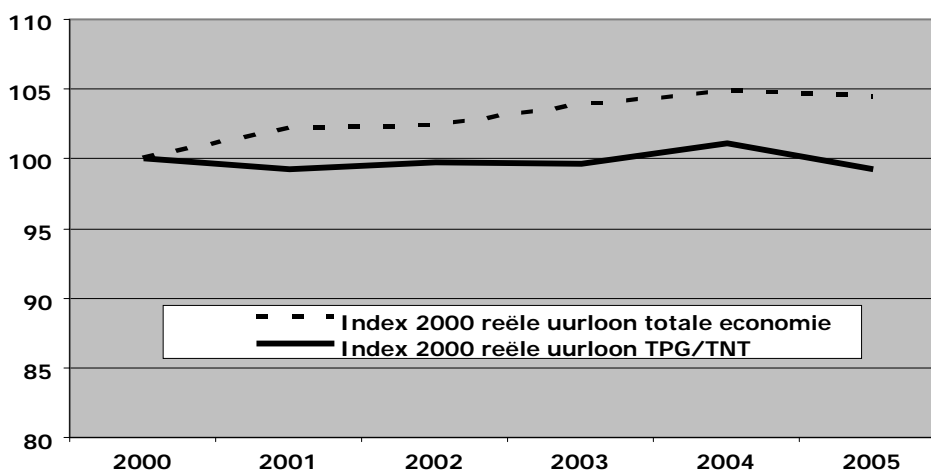
TNT heeft voor drie verschillende groepen medewerkers een geregistreerde CAO: postbodes, zaterdagbestellers en postbezorgers. Tabel 7 geeft weer hoeveel medewerkers er in augustus 2007 onder de verschillende CAO's vallen.

Tabel 7: Medewerkers per CAO

Functie	CAO	Aantal medewerkers
Postbode	CAO TNT (schaal 2/3)	21.674
Zaterdagbesteller	CAO Zaterdagbestellers	12.154
Postbezorger	CAO Postbezorgers	8.745

De reële loonontwikkeling van de CAO TNT⁷⁵ is weergegeven in de figuur 9. De loonontwikkeling van de CAO Zaterdagbestellers, en ook die van de CAO Postbezorgers sinds de eerste CAO in 2003, is vergelijkbaar met die van de CAO TNT. Het blijkt dat de reële loonontwikkeling van TNT/TPG personeel sinds 2000 min of meer gelijk is gebleven. Het loon van een postbezorger is lager dan dat van een postbode. Zo verdient een postbezorger van 20 jaar € 789,79⁷⁶ en een postbode van 20 jaar minimaal € 1273,74⁷⁷. Wel heeft de postbezorger, evenals de postbode, recht op doorbetaling bij ziekte, vakantiebijslag en een winstuitkering.

Figuur 9: Loonontwikkeling reëel CAO TPG (postbodes) ten opzichte van totale economie



Overige CAO-ontwikkelingen bij TNT

Volgens TNT Post, ABVA KABO FNV en CNV Publieke Zaak hebben zich geen grote wijzigingen in de CAO voor postbodes voorgedaan (Regioplan, 2008). Deze staat echter wel

⁷⁵ Voorheen CAO TPG.

⁷⁶ Salaris per 1 januari 2007.

⁷⁷ Salaris per 1 oktober 2007 schaal 2.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

onder druk. Regioplan (2008) stelt op basis van FNV Bondgenoten c.s. (2007) dat TNT hogere arbeidskosten (bruto-uurkosten werkgever) kent dan concurrenten. De kostprijs per poststuk van TNT is daardoor wel hoger dan die van de concurrenten, maar door de schaalvoordelen van TNT Post wordt het verschil beperkt.

TNT en de vakorganisaties ABVAKABO FNV, BVPP, CNV Publieke Zaken en VPP hebben overeenstemming bereikt over de verlenging van de huidige CAO voor TNT tot 1 april 2008. Deze liep aanvankelijk tot 1 oktober 2007. Medewerkers ontvangen zowel in december 2007 als in maart 2008 een eenmalige uitkering van respectievelijk 400 euro bruto en 125 euro bruto. Deze verlenging van de TNT-CAO is afgesproken om partijen meer tijd te geven om alternatieve voorstellen te ontwikkelen om reeds aangekondigde structurele kostenbesparingen voor TNT Post te realiseren.

Ontwikkelingen bij toetreders

Bezorgers van Sandd en Selekt Mail werken op basis van een overeenkomst van opdracht. Bij Selekt Mail werken ruim 12.000 bezorgers en bij Sandd ruim 7.000, exclusief bezorgers bij subcontractors. In totaal zijn er ongeveer 12.000 bezorgers van Sandd post (Sandd, 2007). Ook Netwerk VSP Geadresseerd, een dochteronderneming van TNT, is per 2007 begonnen met bezorgen van geadresseerde post met bezorgers die werken op basis van overeenkomst van opdracht.

De ministeries van Economische Zaken en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben in 2007 onderzocht of de sociale bescherming van bezorgers van Sandd, Selekt Mail en Netwerk VSP Geadresseerd die werken op basis van een overeenkomst van opdracht (OVO), in wet- en regelgeving afdoende is geregeld.⁷⁸ Uit dit onderzoek blijkt dat de voor postbezorgers gehanteerde OVO een legitieme contractvorm is binnen de kaders van het overeenkomstenrecht. Bij deze contractvormen worden afspraken gemaakt over welke diensten geleverd dienen te worden en voor welk tijdstip dit moet gebeuren. Afhankelijk van de inhoud van de OVO heeft de opdrachtnemer de verplichting om het werk – binnen de afspraken en termijnen van het contract – zelf uit te voeren naar eigen inzicht en eigen tijdsindeling, of de vrijheid het werk (ook) door een derde te laten uitvoeren. Er is bij een OVO dan ook in beginsel geen sprake van een gezagsrelatie zoals bij een arbeidsovereenkomst.

Over de mate van sociale bescherming concludeert het onderzoek van beide ministeries het volgende. De Wml is van toepassing indien dit in de OVO is bepaald of indien de postbezorgers aan de volgende voorwaarden voldoen: de postbezorger heeft niet meer dan twee andere opdrachtgevers, de duur van de arbeidsrelatie bedraagt ten minste drie maanden, er wordt minimaal 5 uur per week gewerkt, en aan het persoonlijkheidsvereiste is voldaan⁷⁹. Ten aanzien van de werknemersverzekeringen loopt de bescherming op met de omvang van de werkzaamheden. Indien het aantal gewerkte uren toeneemt en de kwalificatie ‘bijbaan’ aan waarde inboet, krijgen postbezorgers recht op werknemersverzekeringen. De ontslagbescherming, de Arbeidstijdenwet en de Arbeidsomstandighedenwet gelden niet voor postbezorgers die werken met een OVO. De toepassing van deze wetten verhoudt zich slecht tot de kern van de OVO: de vrijheid voor de opdrachtnemer om het overeengekomen werk zelf naar eigen inzicht en tijdsindeling te kunnen uitvoeren of het door een derde te laten doen.

⁷⁸ Voor een uitgebreider verslag van de uitkomsten, zie Tweede Kamer, 2007-2008, 30 536, nr. 55.

⁷⁹ Volgens het onderzoek is aan het persoonlijkheidsvereiste voldaan als het werk feitelijk wordt uitgevoerd door de opdrachtnemer. Deze juridische inschatting biedt echter geen zekerheid aangezien er geen jurisprudentie bestaat over opdrachtnemers die beroep doen op de Wml. Voor de rechter is daarbij mogelijk ook van belang of werk ook door derden mag worden uitgevoerd.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

De hoogte van de beloning voor de bezorgers die werken op basis van overeenkomst van opdracht hangt af van het aantal gesorteerde en bezorgde poststukken (stukloon). Er is dus geen sprake van een standaard uurloon: de uurverdiensten zijn afhankelijk van de snelheid waarmee gewerkt wordt. Het is wel mogelijk om uitgaande van bij deze bedrijven geldende normen voor sorteer- en bezorgsnelheid de verdiensten om te rekenen naar uurverdiensten. Uit het onderzoek van de ministeries van Economische Zaken en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid blijkt dat de Wml in veel gevallen van toepassing is, maar dat de beloning van een postbezorger die voldoet aan de gehanteerde normen voor de hoeveelheid te sorteren en bezorgen poststukken, in de praktijk (nog) niet in alle gevallen voldoet aan het wettelijke minimumloon (inclusief vakantietoeslag). De postbedrijven hebben in reactie op de onderzoeksbevindingen aangegeven dat ze hun beloningssystemen zo zullen aanpassen dat postbezorgers die voldoen aan de genoemde normen, minimaal het minimumloon (inclusief vakantietoeslag) zullen verdienen. De Arbeidsinspectie zal dit de komende maanden monitoren. Mochten de bevindingen van de Arbeidsinspectie daartoe aanleiding geven, dan zal het Kabinet daarbij maatregelen bekend maken.⁸⁰

Samenvatting

Samenvattend kan worden gesteld dat de functie-inhoud van aloude postbodes is veranderd als gevolg van technologische vooruitgang en efficiëntieprikkels. Een voorbeeld hiervan is de toegenomen automatisering van het sorteren van post. Het reële loon van deze groep is in de periode 2000-2005 min of meer gelijk gebleven. Er hebben geen grote wijzigingen plaatsgevonden in de arbeidsvoorwaarden van deze groep, maar deze staan momenteel wel onder druk.

Bij TNT heeft een nieuwe functie zijn intrede gedaan: de postbezorger. Deze parttime bezorger kent een beperkter takenpakket dan de postbode en een lager uurloon.

Toegetreden postbedrijven werken veelal met bezorgers op basis van overeenkomst van opdracht. Deze bezorgers kennen meer vrijheid de bezorging naar eigen inzicht en tijdsindeling uit te voeren. Tegenover deze vrijheid staat een andere sociale bescherming dan postbezorgers die met een arbeidsovereenkomst werken.

⁸⁰ FNV Bondgenoten (2007) heeft 120 postbezorgers die werken op basis van een overeenkomst van opdracht, geënquêteerd. Van hen zegt 86 procent minder dan 7 euro per uur te verdienen. Deze beloning ligt onder het minimumloon bij een volledige werkweek van €7,60 bruto per uur (€8,13 inclusief vakantietoeslag). Dit lijkt overeen te komen met de conclusie uit bovengenoemd onderzoek dat in de praktijk de beloning (nog) niet in alle gevallen voldoet aan het wettelijke minimumloon (inclusief vakantietoeslag).

6. Samenvatting en conclusie

Het beleid waarop in deze sectoranalyse de focus ligt, is het stapsgewijs afbouwen van het brievenmonopolie van voormalig staatsmonopolist TNT (voorheen PTT). Het afbouwen van nationale brievenmonopolies is een stap richting een interne Europese postmarkt en moet leiden tot een betere prijs-kwaliteitverhouding en meer keuzevrijheid voor gebruikers van postdiensten. In Nederland is de grens voor het brievenmonopolie in twee fasen verlaagd van 500 naar 50 gram. Tegelijkertijd heeft de overheid een wettelijk minimum gesteld met betrekking tot kwaliteit en toegankelijkheid, en een wettelijk maximum voor eventuele tariefstijgingen. TNT, de houder van resterende brievenmonopolie, moet zich hier aan houden voor een breed pakket aan postdiensten.

Het volume geadresseerde post is tot eind jaren '90 gestegen, waarna het redelijk stabiel is gebleven. Alternatieve vormen van communicatie maken een sterke groei van het gebruik door, wat ten koste gaat van de groei van het postvolume. Er heeft een verschuiving van postvolume plaatsgevonden tussen de oude monopolist (TNT) en met name twee nieuwe spelers (Sandd en Selekt Mail). Beide nieuwe toetreders hebben een landelijk netwerk van postbezorging opgezet. Zij hebben in termen van volume een marktaandeel van 6% respectievelijk 5% opgebouwd in 2006. De concurrenten bieden met hun business model in feite een ander product aan dan TNT, namelijk een bezorging met een langere overeenkomstduur, minder bezorgdagen, soms een lagere voorspelbaarheid van bezorgtijd, en lagere tarieven. Grote gebruikers van postdiensten, verenigd in de VGP, hebben aangegeven te profiteren van de afbouw van het brievenmonopolie.

De kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid voor een deel van de postdiensten (de universele dienst; dit zijn met name de consumentenzendingen) is door middel van wet- en regelgeving geborgd. Er zijn voor elk van deze publieke belangen wettelijke normen vastgelegd. Onafhankelijke toezichthouder OPTA ziet toe op naleving van de wet door de monopolist. TNT voldoet aan elk van de gestelde normen.

Voor kwaliteit en betaalbaarheid van diensten die buiten de voorbehouden dienst vallen (waaronder direct mail) is de keuzebreedte vergroot. Naast het basisproduct zijn er nu meer alternatieven.

Voor wat betreft de doelmatigheid geldt dat deze min of meer gelijk lijkt te zijn gebleven. Een harde conclusie over de ontwikkeling van de doelmatigheid is op basis van de beschikbare gegevens echter niet goed mogelijk.

De gehele postsector (nationale en lokale post- en koeriersdiensten) kent na een toename van het aantal banen en fte in de laatste helft van de jaren '90, sinds begin deze eeuw een redelijk constante werkgelegenheid. Bij de oude monopolist is een afname van het aantal werknemers en het aantal fte zichtbaar, terwijl bij de toetreders sprake is van een toename. Er is een trend zichtbaar naar meer parttime werk. Per saldo lijkt het aantal fte van deze drie spelers iets gedaald, wat voor een belangrijk deel verklaard kan worden door uitbesteding van postvolume aan onderaannemers.

De arbeidsvoorwaarden van aloude postbodes hebben geen grote wijzigingen gekend, hoewel deze wel recent onder druk zijn komen te staan. De functie-inhoud is veranderd door efficiëntiemaatregelen en technologische vooruitgang in het productieproces. Nieuwe 'postbezorgers' van TNT kennen een ander takenpakket dan de aloude postbodes en hebben een lager uurloon.

De grootste toetredende bedrijven werken voornamelijk met bezorgers op basis van overeenkomst van opdracht. Deze bezorgers hebben meer vrijheden om de bezorging naar eigen

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

inzicht en op door hen gewenste tijden uit te voeren. Hun grotere mate van zelfstandigheid brengt met zich mee dat niet alle sociale wet- en regelgeving, die voor werknemers geldt, op hen van toepassing is.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Literatuurlijst

Bijl, Paul de, Eric van Damme and Pierre Larouche (2003). *Towards a liberalised postal market*, Tilburg

EIM (2005). *De postmarkt in 2007: Transitie naar een geliberaliseerde postmarkt*, Zoetermeer

FNV Bondgenoten (2007). *Onbestelbaar. Een zwartboek van FNV Bondgenoten over de werkelijkheid van de Nederlandse postbezorger*

FNV Bondgenoten, ABVAKABO FNV, BVPP, CNV Publieke Zaken en VPP (2007). *Liberalisering postmarkt in Nederland geeft ongewenste loonconcurrentie*

Interlanden Mail (2007). website: <http://www.interlandenmail.nl/home.html>

Ministerie van Economische Zaken (2004). *Netwerken in Cijfers*, Den Haag

Netwerk VSP (2007). website: <http://www.netwerkvsp.nl/>

OCFEB (1998). *Tante Pos Gaat Privaat: De verzelfstandiging en privatisering van PTT Post geëvalueerd*, Rotterdam

OPTA (1998-2006). *Marktmonitors en Jaarverslagen*, Den Haag

Regioplan (2008). *Effecten van marktwerking op arbeidsvoorwaarden in twaalf sectoren*, Amsterdam

RBB Economics (2007). *Postmarktmonitor – openbare versie*, Den Haag

Sandd (2007). website: <http://www.sandd.nl/page.php?page=1929&menu=3>

Selekt Mail (2007). website: <http://www.selektmail.nl/post-verzenden/>

SEO (2003). *Tante Pos krijgt concurrentie: Effecten van de liberalisering van de postmarkt*, Amsterdam

TNO-STB (2001). *Marktontwikkeling in de Nederlandse postsector*, Delft

TNS NIPO (2004). *Betekenis en belang van postdienstverlening, Kwantitatieve consultatie van de Nederlandse bevolking*, Amsterdam

TNT (1988-2005). *Concessierapportages*, Den Haag

TNT (1998-2006). *Jaarverslagen*, Den Haag

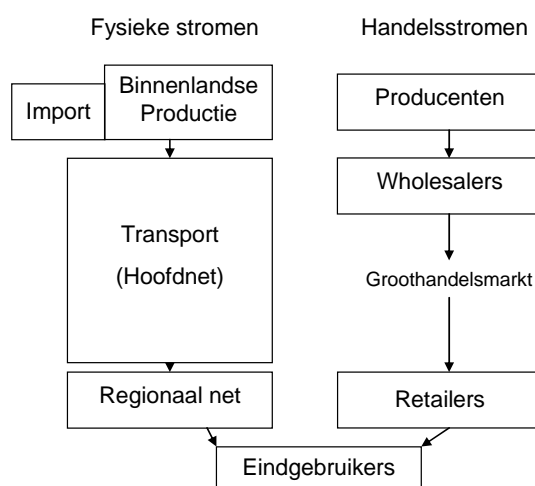
VGP (2007). website: <http://www.vgp.nu/>

4. SECTORANALYSE ENERGIE

1. Inleiding

Tot vijftien jaar geleden bestond de Nederlandse energiesector uit gemeentelijke en provinciale gas- en elektriciteitsbedrijven die leverden aan gebonden klanten in hun afzetgebied. Begin jaren negentig besloot de Europese Commissie, mede met het oog op het uitbreiden van de interne markt, tot het creëren van een vrije, concurrerende Europese energiemarkt. Dit zou de beste methode zijn om op lange termijn een betrouwbare en betaalbare energievoorziening zeker te stellen. Het raamwerk voor een vrije markt is vastgelegd in een Europese richtlijn voor de elektriciteitsmarkt uit 1996 en voor de gasmarkt uit 1998. De daadwerkelijke liberalisering van de Nederlandse markt werd een geleidelijk proces, dat met de opening van de kleinverbruikermarkt in 2004 een voorlopige mijlpaal kreeg, maar nog constant in beweging is.

Figuur 1: Globale bedrijfskolom energiemarkt (zowel gas als elektriciteit)



De energiemarkt bestaat in feite uit twee hoofdmarkten: de elektriciteit- en de gasmarkt. Voor beide markten geldt dat zij bestaan uit een aantal schakels: productie (het opwekken van elektriciteit en het winnen van gas), handel (op verschillende groothandelsmarkten), transport (over de hoofd- en regionale distributienetwerken) en levering (aan verschillende groepen eindverbruikers). De liberalisering van de elektriciteit- en gasmarkt heeft diep ingegrepen op al deze schakels van de keten.

Deze sectoranalyse beschrijft de belangrijkste wijzigingen in de structuur van de energieketen, zowel voor elektriciteit als voor gas. Vervolgens worden de ontwikkelingen ten aanzien van de publieke belangen kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid in beeld gebracht, en daarna de ontwikkeling van de werkgelegenheid en de arbeidsvoorwaarden. De nadruk ligt vooral op de groep die het laatste met de liberalisering te maken heeft gekregen, de kleinverbruikers. Andere belangrijke groepen, namelijk de midden- en grootverbruikers, krijgen daardoor minder aandacht.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

In paragraaf 2 wordt ingegaan op het beleidskader. Paragraaf 3 beschrijft de marktdynamiek. In paragraaf 4, 5 en 6 komt de ontwikkeling in kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid aan de orde. In paragraaf 7 en 8 worden werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden in kaart gebracht. Tot slot volgt in paragraaf 9 een conclusie.

2. Beleidskader

De liberalisering van de energiesector is voor een groot deel Europees bepaald. De Europese richtlijn waarin in 1996 het raamwerk voor liberalisering wordt geregeld, beschrijft een aantal doelen⁸¹. Het eerste doel is de totstandkoming van een Europese markt voor energie ter uitbreiding van de interne markt en versterking van de Europese economie. Daarnaast zou een geliberaliseerde markt moeten leiden tot doelmatigere productie, transport en levering.

De Nederlandse uitwerking van het algemene Europese raamwerk wordt gevormd door de nieuwe elektriciteitswet (1998) en de gaswet (1999)⁸². Deze beide wetten, en de aanvullingen hierop in 2003, bepalen de structuur van de Nederlandse energiemarkt. Allereerst regelen zij marktopening in een aantal stappen, door consumenten vrijheid te geven zelf een energieleverancier te kiezen. Daarnaast wordt eerlijke concurrentie over de monopolioide netwerken mogelijk gemaakt door gereguleerde, non-discriminatoire toegang voor derden af te dwingen. Ook komen zowel de elektriciteit- als de gasmarkt onder toezicht te staan van een nieuwe organisatie: de Dienst Toezicht Energie (DTe). Hieronder worden de belangrijkste elementen van de elektriciteitswet en de gaswet beschreven.

Elektriciteitswet 1998

De elektriciteitswet voorziet in een ingrijpende reorganisatie van de sector door de volgende maatregelen:

- Het centraal aangestuurde stelsel van elektriciteitsopwekking in de vorm van de Samenwerkende Elektriciteitsproducenten (SEP) wordt opgeheven en de productiemarkt wordt vrijgegeven voor nieuwe toetreders.
- Het landelijke hoogspanningsnetwerk komt in beheer van het op te richten bedrijf TenneT. Dit bedrijf is voor honderd procent in overheidshanden en de tarieven worden door de DTe gereguleerd.
- De eigenaren van de regionale netwerken, de energieleveranciers (die via aandeelhouderschap uiteindelijk eigendom zijn van provincies en gemeenten), moeten deze netten onderbrengen in juridisch afgescheiden ondernemingen om kruissubsidiëring te voorkomen. Ook worden de regionale netten onder een stelsel van maatstafconcurrentie gebracht om een prikkel te geven tot efficiënte bedrijfsvoering en worden codes opgesteld om non-discriminatoire toegang voor derden zeker te stellen⁸³.
- Opening van de markt in een aantal fasen: grootverbruikers in 1998, de markt voor groene stroom in 2001, middengrote verbruikers in 2002 en kleinverbruikers in 2004⁸⁴.

Gasmarkt

De nieuwe structuur van de gasmarkt lijkt op die van de elektriciteitsmarkt. De gaswet kent de volgende elementen:

- Het hoofdnet blijft in handen van Gasunie, een NV waarvan de aandelen voor 100 procent in handen zijn van de Rijksoverheid. Tarieven worden door DTe gereguleerd.

⁸¹ Richtlijn 96/92/EG.

⁸² Wet van 2 juli 1998, behoudende regels met betrekking tot de productie, het transport en de levering van elektriciteit (Elektriciteitswet 1998), 25621, vergaderjaar 1997-1998. Regels omtrent het transport en de levering van gas (Gaswet), 26463, vergaderjaar 1998-1999.

⁸³ De minister Economische Zaken heeft recent besloten dat de regionale netten volledig moeten worden afgescheiden van de leveranciers en in overheidshanden zullen blijven.

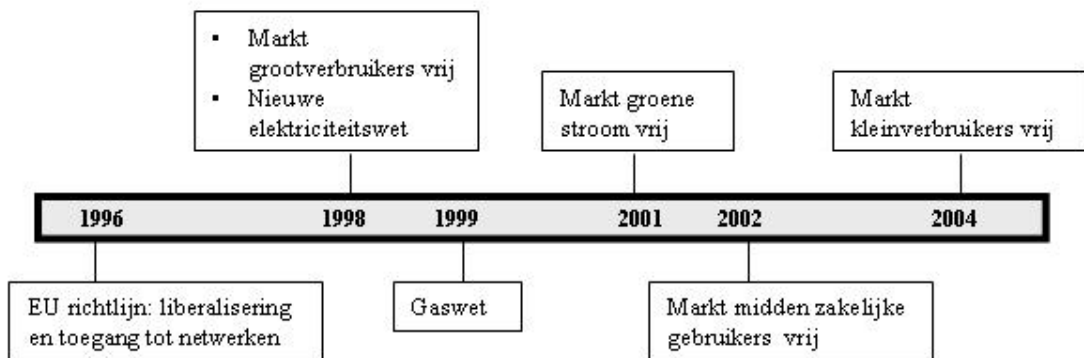
⁸⁴ Deze jaartallen zijn de uiteindelijke jaartallen waarop de markten geopend zijn. Deze waren in de oorspronkelijke wet anders en zijn een aantal keer bijgesteld.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

- De regionale netten moeten door de gasleveranciers in afzonderlijke ondernemingen ondergebracht worden en komen onder tariefregulering te staan.
- De keuzevrijheid van grootverbruikers wordt bekrachtigd. Het vrijkomen van de markt voor midden- en kleinverbruikers loopt gelijk met de elektriciteitsmarkt.

Een groot verschil met de elektriciteitsmarkt is het fossiele brandstofkarakter van gas en het feit dat Nederland grote voorraden van deze brandstof op zijn grondgebied heeft. De beschreven maatregelen, met als doel te komen tot een vrije gasmarkt, worden in Nederland aangevuld met beleid om de gasvoorraden op een duurzame manier te exploiteren. Daartoe is onder andere het kleine-velden-beleid vorm gegeven, waarmee winning uit kleine gasvelden wordt gestimuleerd en winning uit het grote gasveld bij Slochteren aan een maximum is verbonden.

Figuur 2: Overzicht beleidswijzigingen



3. Marktdynamiek

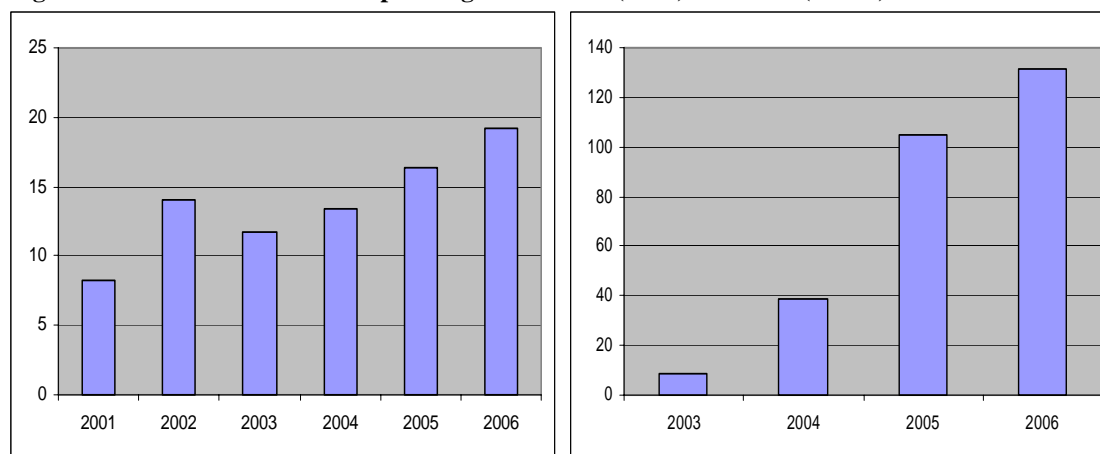
De liberalisering van de energiemarkt leidt tot een veranderde structuur van de energiesector en veroorzaakt ingrijpende verschuivingen in alle schakels van de waardeketen. In deze paragraaf eerst de dynamiek op de productie- en groothandelsmarkten voor elektriciteit en voor gas beschreven, onder andere aan de hand van de indicatoren concentratiegraad en verhandelde volumes op de energiebeurzen. Vervolgens komt de dynamiek op de markt voor levering aan kleinverbruikers aan de orde, aan de hand van de concentratiegraad en fusies. Tot slot wordt de dynamiek aan de vraagkant beschreven, met als belangrijkste indicator het aantal overstappers van energieleverancier.

Productie en groothandel elektriciteit

De liberalisering van de elektriciteitsmarkt heeft geleid tot een sterk gewijzigde productiemarkt. Halverwege de jaren negentig bestonden er vier grote Nederlandse energieproductenten die verenigd waren in en werden aangestuurd door de SEP. Met de liberalisering is toetreding tot elektriciteitsproductie mogelijk geworden en is de centrale aansturing verlaten. In 1998 mislukte een poging tot een fusie tussen de vier grote producenten. In de dynamiek in de jaren daarna werden de producenten overgenomen door buitenlandse spelers en Nederlandse leveranciers die verticale integratie beoogden. In 2007 wordt ongeveer 50 procent van de productie opgewekt door buitenlandse bedrijven (E.on en Electrabel), de overige 50 procent is in handen van de vier grote Nederlandse leveranciers, Nuon, Essent, Eneco en Delta.

Waar productie en levering tot eind jaren negentig op elkaar werden afgestemd door de SEP, leveren producenten hun energie nu af op de groothandelsmarkt. Hierop kopen en verhandelen energiedistributeurs, handelaren en grootverbruikers hun elektriciteit. Vanaf 2000 ontwikkelden zich nieuwe marktplaatsen waarop energie verhandeld wordt, zoals Endex en de APX. Het aantal handelaren op de energiebeurs APX is verdubbeld van 20 bij de oprichting in 2000, naar 47 eind 2006. De beurzen groeien geleidelijk in volume (zie figuur 3). De liquiditeit blijft echter achter ten opzichte van een aantal buitenlandse beurzen (DTe, 2007a).

Figuur 3: Verhandelde volumes op de daghandel APX (links) en Endex (rechts) in TWh



Bron: DTe

In diverse rapporten wordt de zorg geuit dat de aanbiedende partijen op de groothandelsmarkt, de energieproducenten, als gevolg van de hoge concentratie mogelijk een bepaalde mate van

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

marktmacht bezitten (CPB/ZEW, 2007; DTe, 2007a; NMa, 2006). In de piekuren zouden zij ‘onmisbaar’ kunnen zijn voor de productie en daarmee een mark-up (en dus een hogere prijs) kunnen vragen. In 2006 heeft de zogenaamde HHI index⁸⁵ voor de productie van elektriciteit een waarde van 1995. Daarmee is de markt matig tot sterk geconcentreerd te noemen (DTe 2007a)⁸⁶. Wordt echter ook de import van elektriciteit meegerekend, dan komt de waarde uit op 1719. London Economics vindt daarnaast in zijn rapport dat de prijs-kosten marge (een gangbare indicator voor de competitiviteit van markten) op de Nederlandse groothandelsmarkt in Nederland laag is, hetgeen impliceert dat energiebedrijven geen uitzonderlijk hoge (winst)marges realiseren als gevolg van marktmacht (London Economics, 2007).

Concentratie op de energiemarkten is overigens geen specifiek Nederlands probleem. De Europese Commissie concludeert in 2007 dat concentratie, en de marktmacht als mogelijk gevolg daarvan, een van de resterende obstakels is voor een concurrerende markt (EU Commissie, 2007a). Beter functionerende (meer liquide) marktplaatsen en meer buitenlandse interconnectiecapaciteit kunnen hier een disciplinerende werking hebben. De NMa houdt toezicht op mogelijk machtsmisbruik van partijen.

Productie en groothandel gas

Ook op de gasmarkt zijn de productie- en handelsmarkten veranderd, zij het in een trager tempo. Voor een goed begrip van de ontwikkelingen op deze markten is enige kennis van de natuurlijke kenmerken van gas essentieel. De productie is sterk gebonden aan geografische factoren: de winning van gas uit gasvelden is dan ook gereguleerd middels een systeem van concessies. Daarnaast zijn er twee soorten gas: hoogcalorisch en laagcalorisch. Het Nederlandse gasnet is ingericht op laagcalorisch gas, wat vooral wordt gewonnen uit het Groningenveld. Hoogcalorisch gas wordt met name gewonnen uit de kleine velden, of wordt geïmporteerd.

Door zijn unieke concessie om gas te winnen uit het Groningenveld is de Nederlandse Aardgas Maatschappij (NAM) verreweg de grootste producent van gas, met een marktaandeel van ruim boven de 70 procent. Op de kleine velden zijn diverse andere producenten actief, zoals Total, Wintershall en BP. De concentratiegraad (HHI) van de productiemarkt is in 2006 voor laagcalorisch gas 9668, wat neer komt op een bijna monopolistische marktstructuur. De HHI voor hoogcalorisch gas heeft in hetzelfde jaar een waarde van 2283. Daarmee is de productie van gas sterk geconcentreerd (DTe 2007b).

Op de groothandelsmarkt is Gasterra de grootste handelaar met een marktaandeel van ruim boven de 70 procent van het verhandelde volume. Vanuit de doelstellingen van het kleine-velden-beleid heeft Gasterra (de voormalige handelspoot van Gasunie) namelijk de unieke licentie om het door de NAM gewonnen gas uit het Groningenveld te verkopen. Tegelijkertijd heeft Gasterra een afnameverplichting voor gas uit de kleine velden, ten einde de winning van gas uit de kleine velden aantrekkelijker te maken.

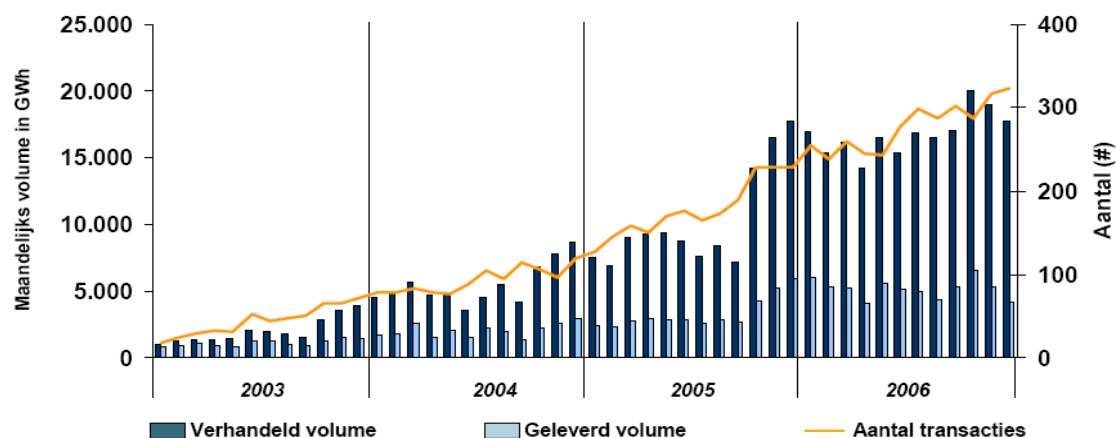
De laatste jaren wordt er gestaag steeds meer gas geleverd op de virtuele handelsplaats, de Title Transfer Facility (TTF) – zie figuur 4. Vooralsnog blijft het verhandeld volume echter beperkt tot 6,5 procent van het op de markt aanwezige gas. Laagcalorisch gas wordt nauwelijks verhandeld op deze marktplaats. De verwachting is dat meer importcapaciteit en betere mogelijkheden tot kwaliteitsconversie (omzetting van hoog- naar laagcalorisch) positief kunnen bijdragen aan de toegankelijkheid van de groothandelsmarkt (DTe, 2007b).

⁸⁵ De concentratiegraad op de productiemarkt kan worden uitgedrukt in de zogenaamde HHI index: de som van de gekwadrateerde marktaandelen van de producenten. Richtlijn voor een concurrerende markt is dat deze waarde niet hoger is dan 1800.

⁸⁶ Dit cijfer heeft betrekking op het opgesteld vermogen, in tegenstelling tot het gerealiseerd vermogen.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Figuur 4: Ontwikkeling van TTF



Bron: DTe / GTS

Levering van elektriciteit en gas

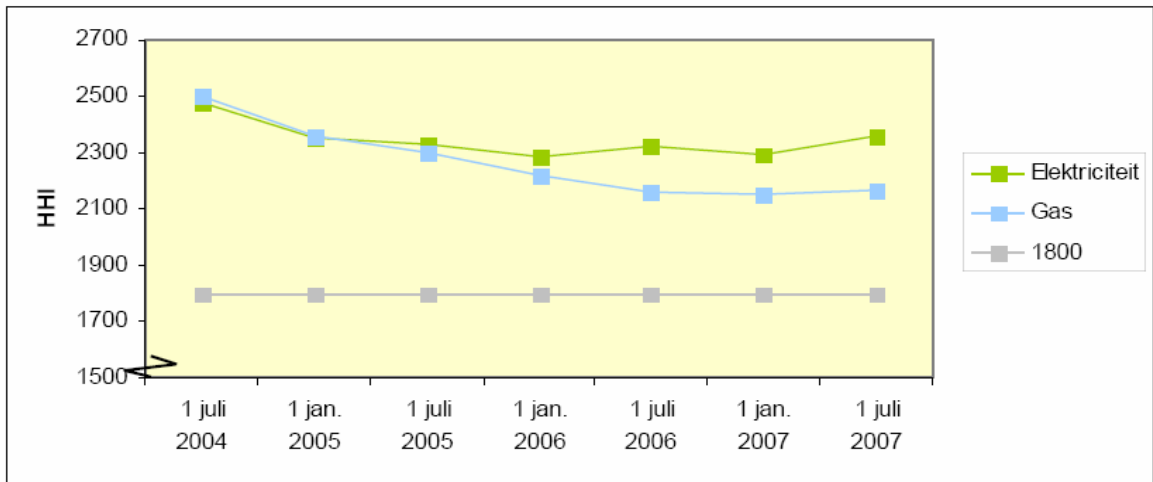
Gas en elektriciteit werd van oudsher aan kleinverbruikers geleverd door een groot aantal regionale leveringsbedrijven. Voorafgaand aan de liberalisering vond binnen deze groep leveranciers al een grote fusiegolf plaats. Waar in 1987 nog 134 (gemeentelijke) leveranciers actief waren op de Nederlandse markt, waren dat er in 1995 nog slechts 36 (Cap Gemini, 2001). Met de start van liberalisering in 1998 zette deze consolidatie zich door via een aantal grote energiefusies. Er was ook sprake van verticale integratie doordat leveranciers eigen productiecapaciteit gingen verwerven.

Sinds de opening van de markt voor kleinverbruikers (in 2001 voor groene stroom en in 2004 volledig) kwamen er nieuwe aanbieders bij. Dit waren zowel nieuwe partijen (zoals Greenchoice, Oxxio en Energiedirect) als buitenlandse energieconcerns die op de Nederlandse markt actief werden (zoals RWE en E.on). Hoewel succesvolle toetreding dus mogelijk lijkt, is het grootste deel van de markt in handen van de traditionele grote drie: Nuon, Essent en Eneco. Gezamenlijk hebben zij een marktaandeel van rond de 80 procent (DTe, 2007c). Figuur 5 laat zien dat de concentratiegraad op de kleinverbruikersmarkt nog hoog is. Een mogelijke verklaring voor de relatief hoge concentratiegraad is dat er een aantal barrières bestaat voor succesvolle toetreding en groei, zoals bijvoorbeeld het feit dat energie geen product is waarvoor consumenten echt warm lopen om te wisselen van aanbieder - waarover meer in de volgende paragraaf⁸⁷.

⁸⁷ Voor mogelijke toetredingsbarrières zie bijvoorbeeld SEO (2007) *Toetredingsdrempels kleinverbruikersmarkt energie*, NMa (2006) *Consultatiedocument concentraties energiemarkten* en CPB/ZEW (2007) *Liberalisation of European energymarkets: challenges and policy options*.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Figuur 5: Ontwikkeling HHI op de kleinverbruikersmarkt

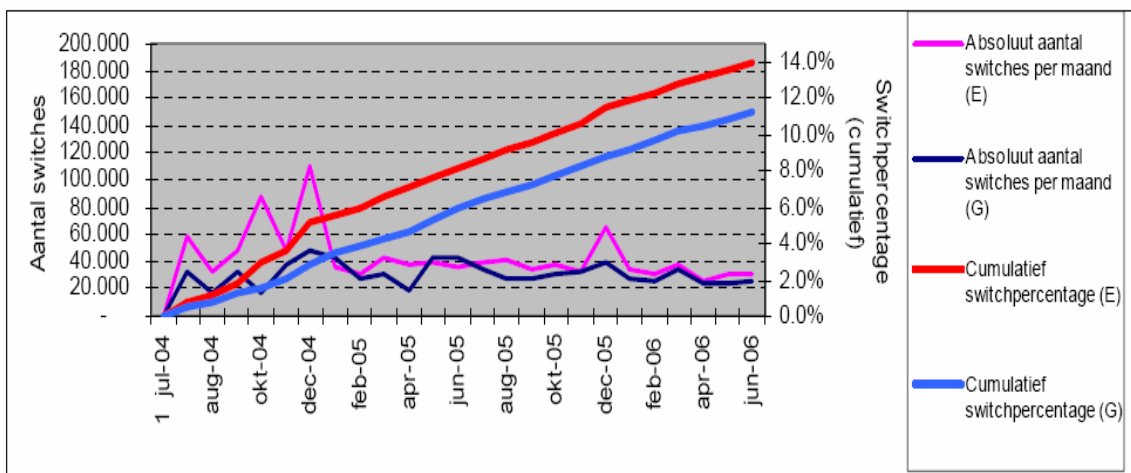


Bron: DTe

Dynamiek vraagkant

Vragers van energie, in dit onderzoek de kleinverbruikers, kunnen sinds de marktopening (in 2001 gedeeltelijk en in 2004 volledig) hun eigen energieleverancier kiezen. Figuur 6 laat de ontwikkeling van het switchpercentage zien, het deel van de mensen die daadwerkelijk een andere energieleverancier heeft gekozen. Over 2005 en 2006 wisselden gemiddeld elke maand 30.000 mensen van energieleverancier, ofwel zo'n zes procent van de consumenten per jaar (DTe, 2007c). Dit cijfer is vergeleken met andere geliberaliseerde markten het aan de lage kant. Maar in vergelijking tot andere Europese landen is het niet uitzonderlijk: in landen als het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen en Zweden liggen de percentages twee tot drie keer hoger. Andere gebieden zoals Denemarken en Duitsland kennen een soortgelijk percentage als in Nederland (EU Commissie, 2005). In zijn laatste rapport constateert DTe voor 2007 een stijgende lijn van het aantal wissels (naar zeven procent), hoewel deze stijging ook incidenteel kan zijn (DTe, 2007c).

Figuur 6: Switchgedrag kleinverbruikers tot juni 2006 (DTe)



Bron: DTe

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Een verklaring voor het feit dat, vooral in vergelijking met andere markten, niet zoveel mensen gaan wisselen van leverancier, heeft te maken met het feit dat energie een 'low-interest' product is. Omdat kwaliteitsdifferentiatie niet goed mogelijk is, vindt concurrentie vooral plaats op prijs. De prijsverschillen tussen de diverse aanbieders zijn kennelijk onvoldoende groot om overstappen aantrekkelijk te maken. Een andere verklaring is dat energieleverantie geen natuurlijk wisselmoment kent, zoals bijvoorbeeld bij de aanschaf van een nieuwe mobiele telefoon. Tot slot is het mogelijk dat mensen huiverig zijn om te wisselen als gevolg van de administratieve problemen die energiebedrijven hebben ervaren bij overstappers. Hoewel er geen duidelijke aanwijzingen zijn dat deze problemen zich nog steeds voordoen, bevestigen cijfers wel dat mensen overstappen zien als 'veel gedoe' (DTe, 2007c; Energiened, 2007).

4. Publieke belangen

4.1 *Kwaliteit*

In de vorige paragraaf is beschreven dat elektriciteit en gas (met name voor kleinverbruikers) homogene, *low interest* producten zijn. De kwaliteit van elektriciteit of gas is niet zo relevant: als licht en verwarming het maar doen. Er zijn echter wel degelijk drie kwaliteitseffecten te onderscheiden. Aan de orde komen achtereenvolgens: de variëteit in keuze; de leveringszekerheid; en de dienstverlening.

Variëteit in keuze

Energieverbruikers kunnen sinds de liberalisering tussen aanmerkelijk meer verschillende producten kiezen dan daarvoor. Er bestaan tegenwoordig verschillen in soorten stroom en gas (zoals groen en grijs), contracten met verschillende looptijd (onbeperkt, beperkt, variërend van 1 tot 5 jaar) en contracten met verschillend tarief (vast, variabel) (DTe, 2007c; CPB/ZEW, 2007). De belangstelling voor groene stroom (inmiddels zo'n 2,5 miljoen klanten) en de overstap naar contracten met verschillende looptijden laten zien dat consumenten de verworven keuzevrijheid ook waarderen⁸⁸. Ook concurreren energiebedrijven in toenemende mate op dienstverlening en klantenbinding: bijvoorbeeld door het aanbieden van internetdiensten, de vergoeding van opzegboetes of het aanbieden van groen gas⁸⁹. Verwachting is dat de groei van het productaanbod met de invoer van slimme energiemeters de komende jaren verder door zal zetten.

Leveringszekerheid

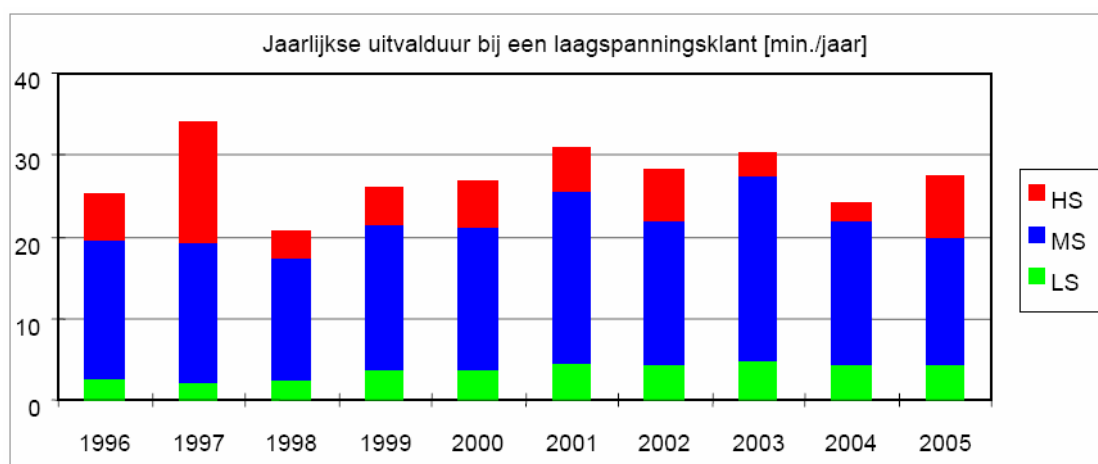
Een tweede aspect van de kwaliteit van energieleverantie is de leveringszekerheid: het licht en de verwarming moeten het doen. Een eerste waarneming op dit gebied is dat de netten na de liberalisering onverminderd betrouwbaar zijn gebleven, zie figuur 7 (KEMA, 2006). Het aantal storingen op het gas- en elektriciteitsnetwerk is in Europees perspectief ook erg laag: gemiddeld 27 minuten per jaar voor elektriciteit en 1 minuut per jaar voor gas (DTe, 2006a). Ter vergelijking: in landen als Italië en Noorwegen is dit aantal minuten meer dan vier keer zo hoog, en ook in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk liggen de cijfers meer dan twee keer zo hoog. Consumenten waarderen de leveringszekerheid met het rapportcijfer 7,8 (Energiened, 2006, 2007).

⁸⁸ Bron aantal groene stroom klanten: www.energieprijzen.nl, december 2007.

⁸⁹ Gas leent zich van nature niet voor groene productie, maar energiebedrijven bieden bijvoorbeeld gas aan in combinatie met de belofte de CO₂ uitstoot op een of andere manier te compenseren.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Figuur 7: Ontwikkeling uitvalduur (voor hoog-, midden- en laagspanningsnetten)



Bron : KEMA

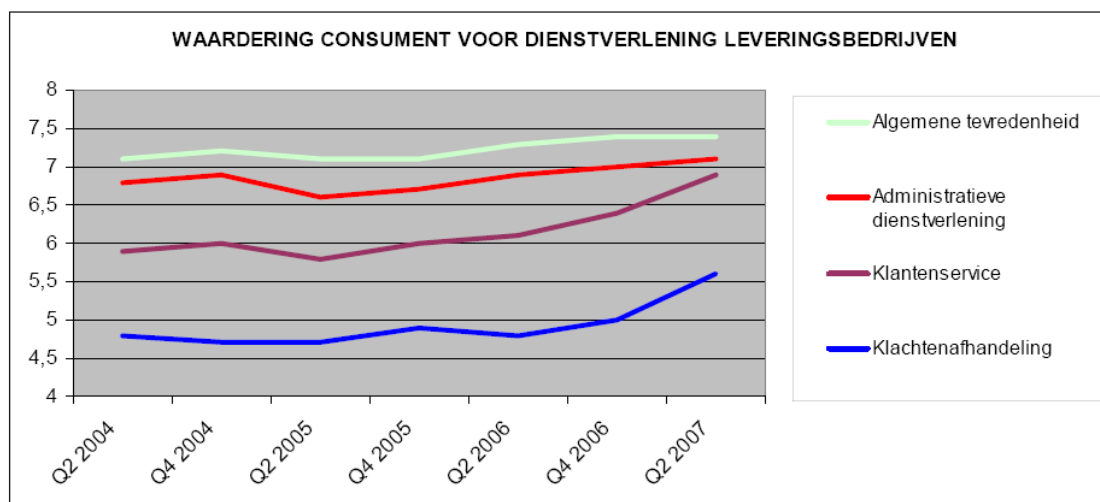
De leveringszekerheid wordt door verschillende factoren beïnvloed. Aan de ene kant wordt deze negatief beïnvloed door de afname van (overmatige) productiecapaciteit, het gevolg van toegenomen doelmatigheidsprikkels (zie ook paragraaf doelmatigheid). Hier is sprake van een afruil tussen doelmatigheid en voorzieningszekerheid. Aan de andere kant wordt de voorzieningszekerheid positief beïnvloed door de toegenomen interconnectie capaciteit met de rest van Europa: er zijn meer mogelijkheden om te importeren (en exporteren) en dat gebeurt ook. Daarnaast zal een aantrekkelijk investeringsklimaat ervoor zorgen dat er genoeg wordt geïnvesteerd in productiecapaciteit. In dit verband is het een goed teken dat een aantal energiebedrijven nieuwe investeringen in productiecentrales heeft aangekondigd. De verwachting is dat Nederland in plaats van netto importeur in de toekomst exporteur van stroom kan worden (TenneT, 2007; DTe, 2006b). TenneT concludeert in zijn rapport dat de voorzieningszekerheid ook op lange termijn geborgd is.

Dienstverlening en klachtafhandeling

De dienstverlening van de grote energieleveranciers is omstreden. In de media zijn, met name direct na de liberalisering in 2004 en 2005, veel berichten verschenen van ontevreden klanten die de dupe werden van administratieve chaos bij hun leverancier. Ook in 2006 en 2007 komen energiebedrijven regelmatig op negatieve wijze in het nieuws. Figuur 8 geeft de ontwikkeling van de waardering van de consumenten voor een aantal aspecten van de dienstverlening van de energieleveranciers. Hierin valt op dat consumenten voor algemene tevredenheid het rapportcijfer 7,4 geven. Dat cijfer is vergelijkbaar met de waardering van consumenten voor dienstverlenende bedrijven als banken en verzekeraars. Cijfers over de klanttevredenheid van vóór de liberalisering ontbreken (DTe, 2007c).

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Figuur 8: tevredenheid Nederlandse consument over de diverse aspecten van de dienstverlening



Bron: DTe, 2007

Uit de figuur blijkt dat alle elementen van de dienstverlening een stijgende lijn vertonen. De administratieve dienstverlening en klantenservice kunnen daarbij rekenen op voldoende waardering van de consument. Het grootste zorgenkind blijft de klachtenafhandeling voor die gevallen waarin het mis gaat: de klachtenafhandeling scoort in verschillende onderzoeksrapporten een dikke onvoldoende (NMa, 2007a; DTe 2006b, 2007c). Sinds eind 2006 laat de waardering echter een stijging zien, maar onduidelijk is in hoeverre die zich nadien heeft doorgezet. Cijfers van vóór liberalisering zijn niet bekend.

Samenvatting

Samenvattend kan worden gesteld dat de kwaliteit positief is beïnvloed door de toegenomen keuzebreedsheid. Het effect op de leveringszekerheid is niet eenduidig, maar deze blijft van een hoog niveau. Over de ontwikkeling van de dienstverlening zijn geen cijfers van vóór de liberalisering beschikbaar. De huidige waardering voor de dienstverlening is in vergelijking met andere sectoren gemiddeld.

4.2 Toegankelijkheid

Er zijn tenminste twee toegankelijkheidsaspecten van energielevering te onderscheiden: de betaalbaarheid van energie (met als indicatoren de hoogte en perceptie van de prijzen) en de beschikbaarheid van energie (met als indicator het afsluitbeleid). Deze aspecten worden in dit hoofdstuk beschreven.

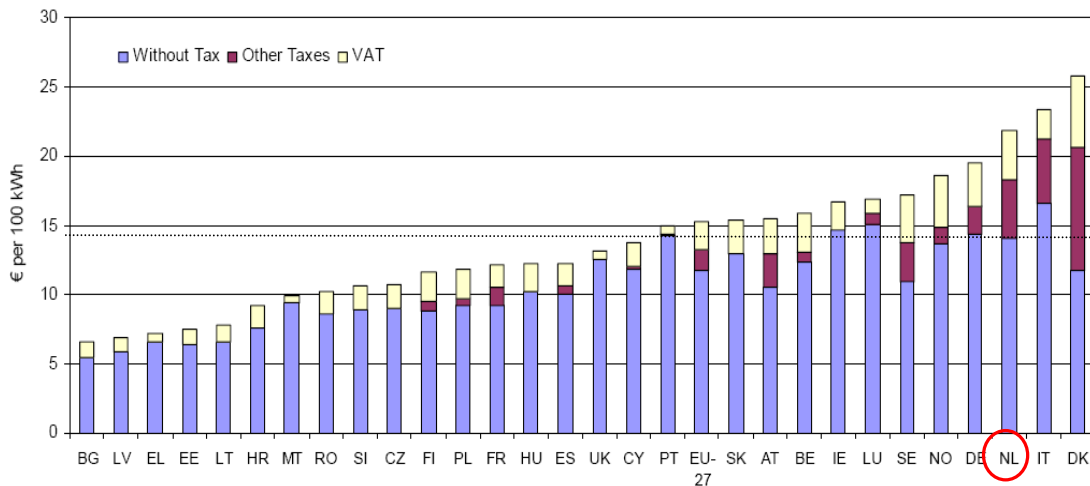
Prijs: hoogte en perceptie

De perceptie van de Nederlandse consument is dat de energieprijzen hoog zijn. Maar liefst 90 procent van de Nederlandse consumenten vindt de energierekening in 2006 (erg) hoog (DTe 2006b). Om te beoordelen in hoeverre dit beeld strookt met de werkelijkheid worden de prijzen voor elektriciteit en gas in de figuren hieronder beschreven in Europees perspectief en naar verloop van tijd.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Figuur 9 laat zien dat de elektriciteitsprijzen voor consumenten in Nederland inderdaad behoren tot de hoogste van Europa. Ten dele komt dit door de hoge belastingen (BTW en diverse milieubelastingen), maar ook de basisprijs is aan de hoge kant. De hoge basisprijs laat zich verklaren door de brandstofmix die Nederland hanteert: namelijk vooral het relatief schone, maar kostbare aardgas als brandstof voor elektriciteitscentrales.

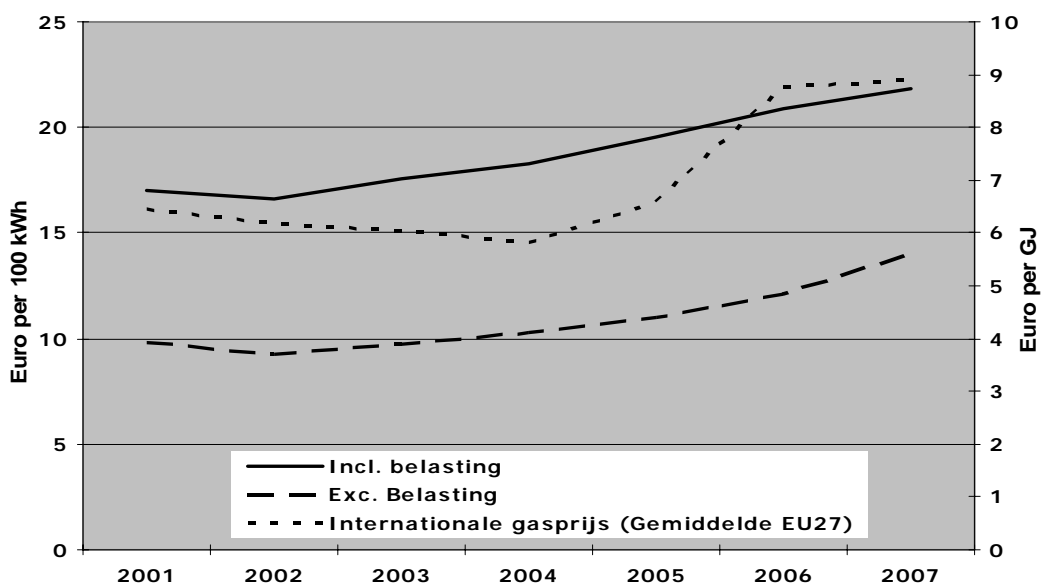
Figuur 9: Kleinverbruikers elektriciteitsprijzen in EU op 1 januari 2007



Bron: EUROSTAT

Figuur 10 laat de ontwikkeling van de elektriciteitsprijs van Nederlandse consumenten zien. De prijzen zijn sinds 2001 toegenomen. De voornaamste oorzaak hiervan is gelegen in het feit dat ook de gasprijs is gestegen, waardoor de kosten van elektriciteitsproductie zijn toegenomen. In de figuur komt dit naar voren door de curve die de prijsontwikkeling van de Europese gasprijs op de groothandel weergeeft.

Figuur 10: Ontwikkeling elektriciteitsprijzen kleinverbruiker (Eurostat)

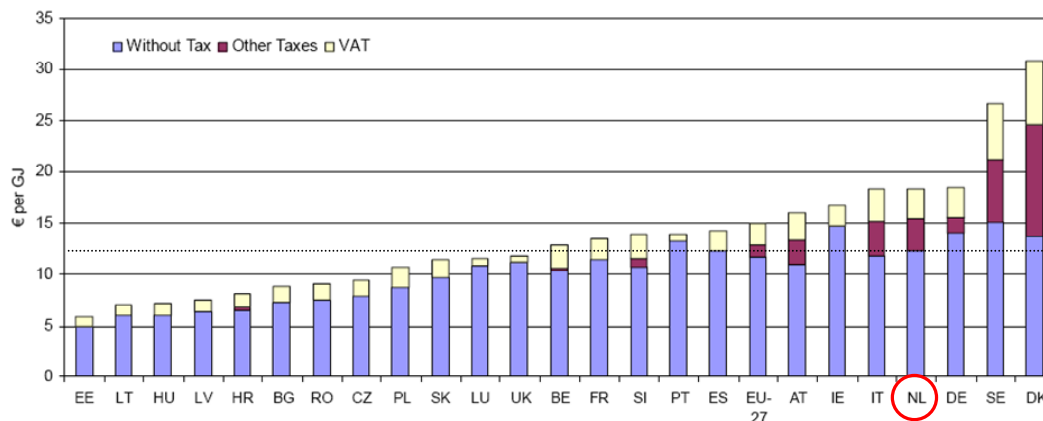


Bron: EUROSTAT

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

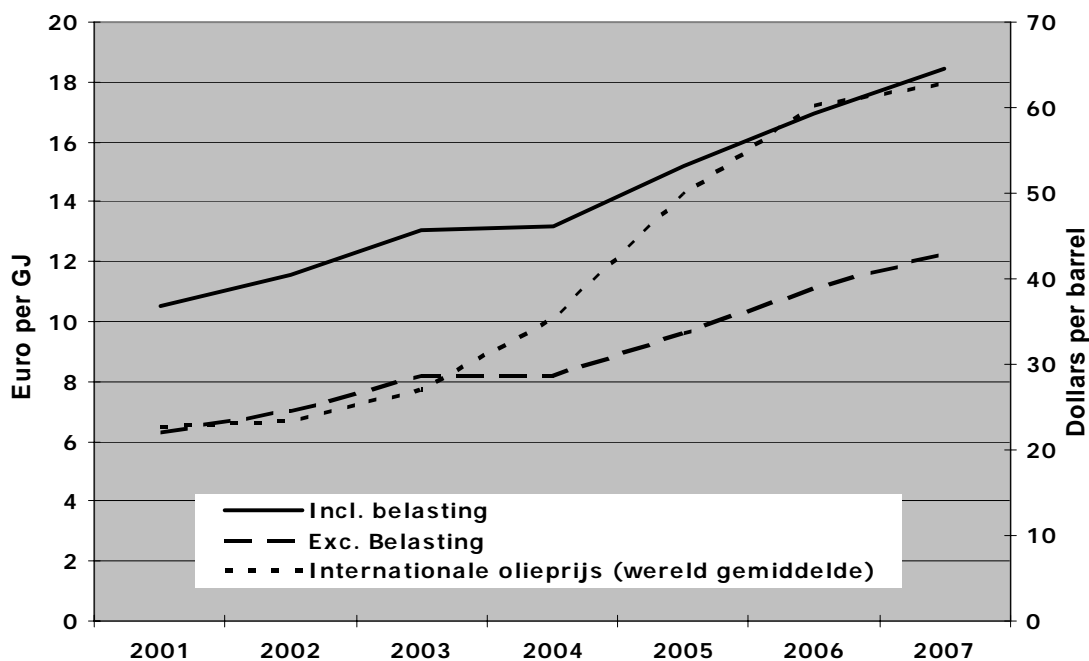
Uit figuur 11 blijkt dat ook de Nederlandse gasprijzen voor kleinverbruikers in Europees perspectief hoog zijn. Na correctie voor belastingen liggen deze net boven het Europees gemiddelde. Figuur 12 laat zien dat de gasprijzen zijn sinds 2001 sterk gestegen zijn. Voor gas geldt dat de belasting de afgelopen jaren ook is gestegen. Daarnaast is de gasprijs in belangrijke mate gekoppeld aan de olieprijs. Figuur 12 laat dan ook zien dat de stijging van de Nederlandse gasprijzen voor een belangrijk deel een weerspiegeling is van hoge wereldolieprijzen.

Figuur 11: Kleinverbruikers gasprijzen in EU op 1 januari 2007



Bron: EUROSTAT

Figuur 12: Ontwikkeling gasprijzen kleinverbruikers



Bron: EUROSTAT, IEA

Het feit dat de Nederlandse consument de energieprijzen als hoog ervaart, is dus begrijpelijk met het oog op het geschetste Europese perspectief en de ontwikkeling van de prijzen in de tijd. Vooral verhoging van de (milieu)belasting en met name de sterk gestegen aardgasprijzen hebben

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

de energierekening fors duurder gemaakt. In de paragraaf over doelmatigheid komt naar voren dat de energiemarkt efficiëntiewinsten heeft gerealiseerd, maar dat het onduidelijk is waar deze winsten terecht zijn gekomen – bij consumenten of producenten.

Afsluitbeleid

Sinds de liberalisering van de markt voor kleinverbruikers zijn energiebedrijven een strikter afsluitingsbeleid gaan voeren. Dit heeft erin geresulteerd dat het aantal afsluitingen sterk is gestegen – zie figuur 13. Naar aanleiding van deze stijging heeft DTe/NMA een minimum incasso- en afsluitingsbeleid opgesteld dat diverse leveranciers in hun beleid hebben geïncorporeerd. Daarnaast zijn de wettelijke bepalingen over afsluiting aangescherpt: van ‘terughoudendheid in de winter’ naar ‘geen afsluitingen, tenzij’. Ook zijn energiebedrijven nauwer gaan samenwerken met schuldhulpverleners. Gezien de daling van het aantal afsluitingen sinds 2006 lijken deze maatregelen vruchten af te werpen (DTe, 2007c)

Figuur 13: aantal doorgevoerde berichten einde levering voor elektriciteit en gas



Bron: DTe

4.3 Doelmatigheid

De oorspronkelijke reden om tot liberalisering van de Europese 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. De liberalisering van de energiemarkt en het flankerend beleid hebben uiteindelijk geleid tot een aantal doelmatigheidseffecten. Achtereenvolgens komen aan de orde: schaalvergroting, transportkosten, productieve efficiëntie en de vraag waar doelmatigheidswinsten zijn neergeslagen.

Schaalvergroting

Een eerste doelmatigheidseffect vond zijn oorsprong eigenlijk al vóór de liberalisering. Vanaf begin jaren 90 vond in de Nederlandse energiemarkt een schaalvergrotingslag plaats: veel gemeentelijke en provinciale energiebedrijven fuseren. Bedrijven zoals Essent en Nuon zijn het resultaat van het samenvoegen van een groot aantal van deze gemeentelijke en provinciale aanbieders. De schaalvergroting had positieve effecten gehad op de efficiëntie, bijvoorbeeld door reductie van overhead of het samenvoegen van meerdere klantenadministraties. Deze winsten blijken ook uit de diverse schattingen van de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

in de energiesector: schattingen over de periode 1995 tot 2005 gaan uit van stijgingen tussen de 3,5 en 5 procent per jaar (Ecorys, 2006; CPB/ZEW, 2007)⁹⁰.

Transportkosten

De tariefregulering van de netwerken heeft geresulteerd in efficiënter transport, en daarmee in een daling van de transportkosten. Over de periode 2001-2007 is op het elektriciteitstransport 1 miljard euro bespaard, op het gastransport 850 miljoen euro over de periode 2002-2007 (NMa, 2007d; Ecorys, 2006; Haffner & Meulmeester, 2005). Per huishouden levert dit een besparing op van zo'n € 45 per jaar. Overigens betekent dit niet per definitie dat dit gehele bedrag wordt veroorzaakt door efficiëntiewinst: een deel hiervan kan bestaan uit herverdeling van netbeheerders naar consumenten. Recent heeft de NMa onderzoek gedaan naar de winst die energiebedrijven maken over hun gereguleerde activiteiten. De NMa concludeert dat deze winsten, hoewel rechtmatig, aan de hoge kant zijn en stelt een aantal maatregelen voor die de besparing voor consumenten kunnen vergroten.

Productieve efficiëntie

Een derde effect is dat de productie van elektriciteit efficiënter is geworden. De voornaamste oorzaak hiervan is dat, sinds het opheffen van de overheidssturing van de productie, overcapaciteit is afgenomen, van 34% in 2000 tot 9 % in 2004 (Ministerie van Economische Zaken, 2006; CPB/ZEW, 2007). De verwachting is dat er meer voordeel behaald kan worden naarmate er meer interconnectiecapaciteit met de rest van Europa beschikbaar komt. Een tweede oorzaak voor efficiëntere productie is dat het productieproces goedkoper wordt uitgevoerd, met name door een slimmere inzet van energiemix (CPB/ZEW, 2007; IEA, 2005; Huisman & Huurman, 2004). Een belangrijke drijvende kracht achter zowel de reductie van overcapaciteit als een slimmere energiemix is de overgang van een situatie waarin de overheid verantwoordelijk was voor energieproductiebeslissingen en bijbehorende risico's op niet kunnen leveren, naar een situatie waarin bedrijven risico-inschattingen maken en deze kunnen diversifiëren door slimme inkoop. In dat verband is het opvallend hoeveel verschillende nieuwe producten en institutionele arrangementen er zijn ontstaan om risico's efficiënt te verdelen. Voorbeelden hiervan zijn de energiebeurzen APX en Endex, en de diverse contractvormen op de groothandelsmarkt.

Verdeling van de doelmatigheidswinst

Een belangrijke vraag is in hoeverre de doelmatigheidswinst ten gunste is gekomen van de consument. In dit verband uiten zowel de Europese Commissie als het CPB hun zorgen over de mogelijke aanwezigheid van marktmacht van grote energiebedrijven in Europa (EU Commissie, 2007a/b; CPB/ZEW, 2007). Grote bedrijven zijn als gevolg van hun marktmacht mogelijk in staat om een deel van de doelmatigheidswinsten naar zich toe te trekken. De Nederlandse markt is hierop geen uitzondering (DTe, 2007a).

Om te beoordelen in hoeverre consumenten voordeel hebben genoten van de doelmatigheidswinst, laten figuren 14 tot en met 17 de 'netto-prijzen' van energie zien. De netto-prijs is hier gedefinieerd als de consumentenprijs minus alle vormen van belastingen, heffingen

⁹⁰ Ecorys (2006) gaat uit van 4,9 procent per jaar van 1994 tot 2004, CBS (statline) laat over de sectoren 'energie en water' tussen 1995 en 2005 een stijging van 3,7 procent zien, CPB (2007) noemt diverse studies met uiteenlopende percentages.

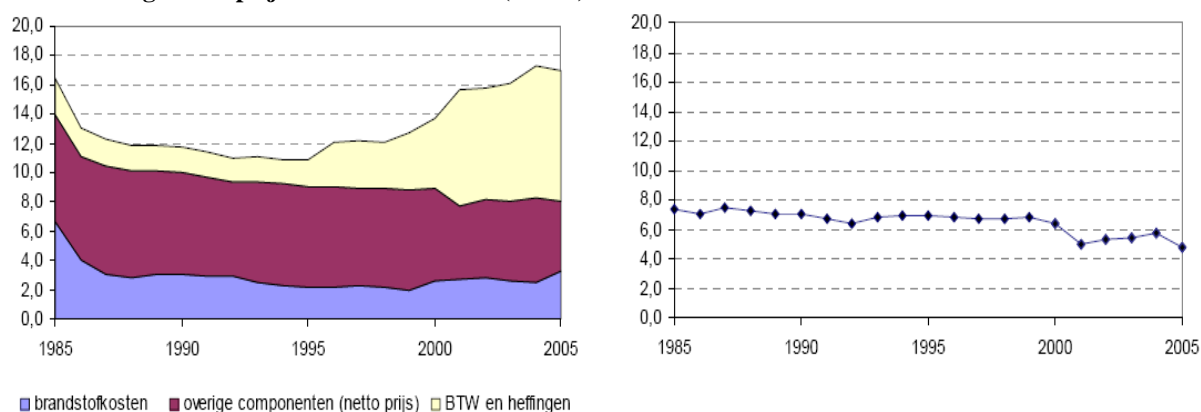
ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

en brandstofkosten⁹¹. De gedachte achter het gebruik van de netto-prijs is dat deze iets zegt over de gerealiseerde kostenreductie van energiebedrijven en daarbij min of meer exogene factoren zoals de brandstofprijs (wereldmarkt) en de belasting (overheid) buiten beschouwing laat.

Effecten elektriciteit

Figuur 14 en 15 laten zien dat de ‘overige componenten’ in de elektriciteitsprijs, ofwel de netto-prijs van elektriciteit, is gedaald sinds de start van de liberalisering van de energiemarkt in 1998 (Ecorys, 2006; DTe, 2006a). Dit betekent dat de consumentenprijs goedkoper is geworden door efficiënter transport, productie en / of bedrijfsvoering. De ontwikkeling van de netto-prijs laat echter alleen zien welk deel wordt doorberekend aan de consumenten. Het is goed mogelijk dat doelmatigheidswinsten in werkelijk groter zijn, maar dat grote energiebedrijven in staat zijn een deel van de winst naar zich toe te trekken. Op basis van de huidige cijfers zijn daar geen conclusies over te trekken.

Figuren 14 en 15: ontwikkeling samenstelling kleinverbruikersprijs elektriciteit (links) en ontwikkeling ‘netto-prijs’ in eurocent/KWh (rechts)



Bron: Ecorys

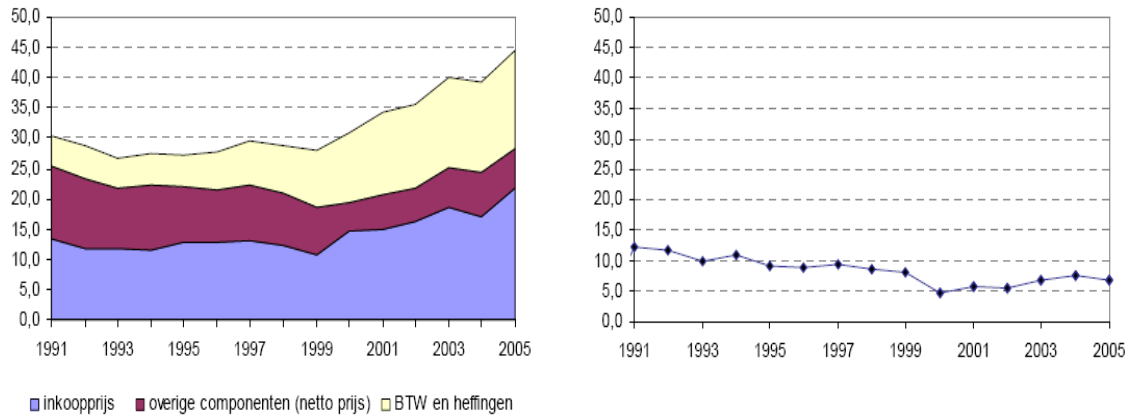
Effecten gas

De figuren 16 en 17 bieden inzicht in de ontwikkeling van de prijs voor gas. De netto-prijs vertoont tot 2000 een dalende tendens, maar stijgt tussen 2000 en 2004 om vervolgens weer licht te dalen in 2005. Het beeld van de doelmatigheidswinsten op de gasmarkt is dubbelzinnig. Aangezien ook een forse besparing op de transportkosten in deze figuur tot uitdrukking zou moeten komen, is de verwachting dat er andere elementen in de netto-prijs zijn gestegen. Er zijn geen gegevens beschikbaar over welke elementen dat zouden zijn.

⁹¹ De voorgenoemde doelmatigheidswinsten met betrekking tot transport, reservecapaciteit en innovatie zouden dus in de ontwikkeling van de netto-prijs tot uitdrukking moeten komen. De hier weergegeven netto-prijzen zijn gecorrigeerd voor inflatie.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Figuren 16 en 17: ontwikkeling samenstelling kleinverbruikersprijs gas (links) en ontwikkeling 'netto-prijs' in eurocent/m³ (rechts)



Samenvatting

De doelmatigheid van de energiesector is toegenomen als gevolg van schaalvergroting, efficiënter transport en een verbeterde productieve efficiëntie. Onduidelijk is in hoeverre deze doelmatigheidswinsten zijn doorgegeven aan de consument. De (netto) elektriciteitsprijs lijkt als gevolg van de toegenomen doelmatigheid te zijn gedaald, voor gas is een dergelijk effect niet zichtbaar.

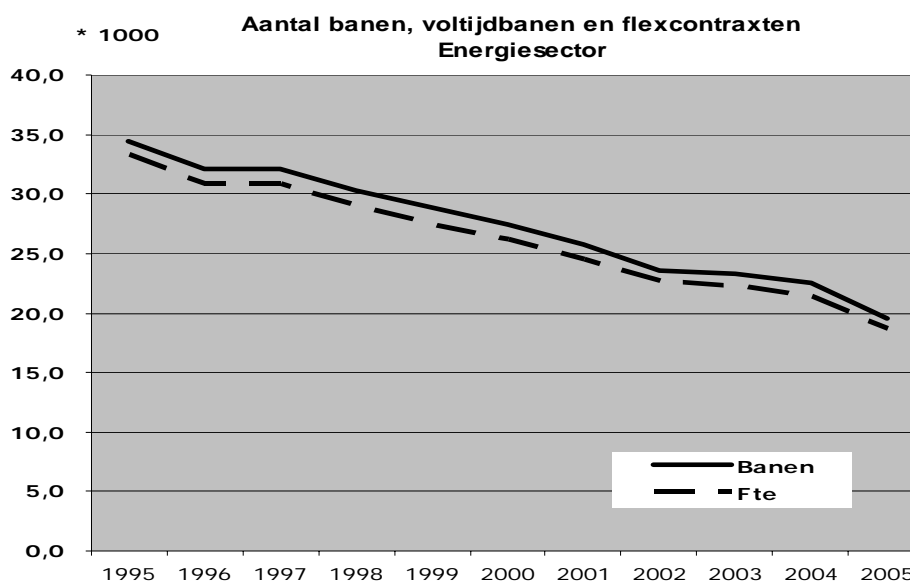
5. Werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden

5.1 Werkgelegenheid

Sinds de jaren negentig is de werkgelegenheid in de energiesector geleidelijk afgenomen (zie figuur 18). Enige terughoudendheid in het interpreteren van figuur 18 is vereist, omdat sectoroverstijgende uitbestedingsbewegingen ('outsourcing') en een veranderende samenstelling de werkgelegenheid niet direct tot uitdrukking komen in deze figuur. Vermoedelijk is de werkgelegenheid hierdoor minder hard gedaald dan de figuur doet vermoeden. Niettemin wordt in verschillende studies een afnemende werkgelegenheid in de Nederlandse energiesector gevonden. BCG gaat uit van een trendmatige daling van 3,3 procent per jaar over de periode 1993-2001 (BCG, 2005).

Een andere trend, die door verschillende studies wordt waargenomen maar in mindere mate in figuur 18 tot uitdrukking komt, is dat de werkgelegenheid in de periode 2001 tot en met 2005 is gestabiliseerd of zelfs licht toegenomen (BCG, 2005; AIAS, 2007; Ecorys, 2006). Een verklaring hiervoor wordt waarschijnlijk gevormd door het aannemen van extra personeel in de transitiefase van de liberalisering, met name administratieve krachten. Dit is echter een incidentele stijging van de werkgelegenheid, geen structurele.

Figuur 18: ontwikkeling werkgelegenheid energiesector (in fte x 1000, incl. uitzendkrachten)



bron: CBS

De verklaring voor de dalende werkgelegenheid moet vooral worden gezocht in productiviteitsverbetering, schaalvergroting en uitbesteding. In de paragraaf doelmatigheid werden diverse studies aangehaald waaruit inderdaad een verbeterde arbeidsproductiviteit bleek. In veel andere landen waar de elektriciteitssector is geliberaliseerd, is een zelfde trend van dalende werkgelegenheid in combinatie met toenemende arbeidsproductiviteit waarneembaar (IEA, 2005).

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Een belangrijke ontwikkeling op het gebied van werkgelegenheid is dat de samenstelling van de arbeid ingrijpend is gewijzigd sinds de liberalisering van de energiesector. In meer traditionele werkzaamheden, zoals levering en netbeheer, zijn als gevolg van diverse efficiëntieoperaties relatief veel banen verloren gegaan. Het betreft hier vooral werknemers met een lager, technisch georiënteerd opleidingsniveau. Daar staat tegenover dat er nieuwe werkzaamheden bij zijn gekomen, met name op het gebied van energiehandel, marketing en asset management (AIAS, 2007; BCG, 2005). Hierdoor is er toenemende vraag naar werknemers met een commerciële of wiskundige opleiding.

Productiviteitsverbetering heeft dus in bepaalde functiegroepen tot verlies aan banen geleid. Over de manier waarop energiebedrijven hiermee om zijn gegaan, is geen algemene data bekend. Op basis van een case-studie naar energiebedrijf Nuon beschrijft AIAS een aantal waarnemingen hierover (AIAS, 2007). Mede op basis van gesprekken met werknemers en vakbonden vindt AIAS dat een groot aantal overtallige werknemers een goede sociale regeling heeft verkregen of opnieuw aan het werk is geraakt. Niettemin vallen er mensen buiten de boot, vooral laag opgeleide werknemers met weinig scholingspotentie. De sociale plannen worden bij Nuon in de loop der tijd minder ruimhartig met minder garanties. Al met al karakteriseert AIAS het sociaal beleid van Nuon als zorgvuldig. Deze case-studie is echter niet noodzakelijkerwijs representatief voor de hele sector.

Samenvattend kan worden gesteld dat de werkgelegenheid in de energiesector geleidelijk is gedaald als gevolg van een toegenomen arbeidsproductiviteit. Met name in meer traditionele, technische functiegroepen zijn banen verloren gegaan. Daar staat tegenover dat er bepaalde nieuwe functiegroepen bij zijn gekomen, onder andere op het gebied van energiehandel en marketing.

5.2 Arbeidsvoorwaarden

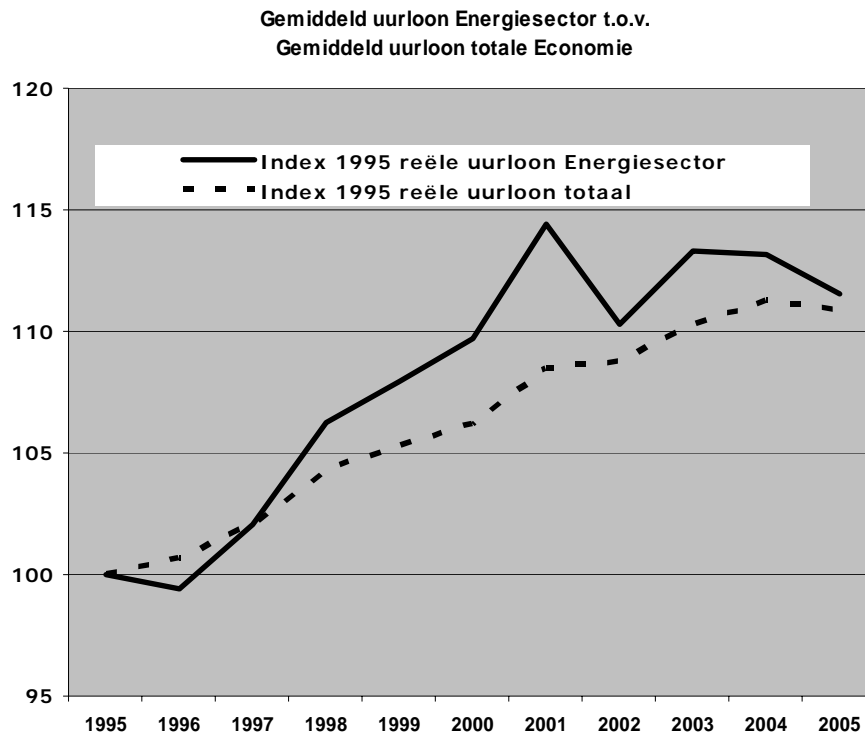
Loon

Figuur 19 geeft over de periode 1995-2005 de loonontwikkeling in de energiesector ten opzichte van de loonontwikkeling in de totale economie. De figuur laat zien dat de loonontwikkeling in de energiesector gelijke tred heeft gehouden met de totale economie. Eind jaren negentig en begin 2000 lag de groei wat boven marktconform, sinds 2003 lijkt dit af te vlakken. Een nuancering bij de cijfers in figuur 19 is wel dat er in de periode 1995-2005 ook veel niet-kerntaken zijn uitbesteed. Waarschijnlijk zijn juist bij veel van deze uitbesteede functies, die nu onder een andere CAO vallen en daarom niet in de figuur tot uitdrukking komen, de lonen onder druk komen te staan (Regioplan, 2008). Als hiervoor gecorrigeerd wordt, zou het zo kunnen zijn dat de groeicurve van de loonontwikkeling in de energiesector onder het gemiddelde van de economie komt te liggen. Dat zou meer stroken met de conclusie van Regioplan en AIAS dat de energiebedrijven zich de laatste jaren, vertegenwoordigd door werkgeversorganisatie WENb, hard hebben gemaakt voor meer marktconforme arbeidsvoorwaarden ten opzichte van andere sectoren. De energiesector staat van oudsher bekend om zijn royale CAO, en dit komt ook tot uitdrukking in het feit dat de gemiddelde reële lonen in de energiesector boven het nationaal gemiddelde liggen (Regioplan, 2008; AIAS, 2007).

Een trend in de energiesector sinds de liberalisering wordt gevormd door het streven naar flexibiliteit van arbeid. Flexibiliteit wordt onder andere bereikt door een toename van uitbesteding en uitzendkrachten. Ook het gebruik van functiecontracten, waarin voor specifieke functies de algemene voorwaarden buiten werking worden gesteld, is hiervan een signaal. Tot slot wordt er, met name voor de hogere inkomensgroepen, in toenemende mate gebruik gemaakt van prestatieafhankelijke beloningsmechanismen (AIAS, 2007).

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Figuur 19: Loonontwikkeling energiesector



Bron: CBS

Overige arbeidsvoorwaarden

Op het gebied van werkinhoud en secundaire arbeidsvoorwaarden zijn ook veranderingen opgetreden. Aan de ene kant zijn sommige werknemers er op dit punt achter uit gegaan, bijvoorbeeld door een verhoogde werkdruk als gevolg van gewijzigde ploegensamenstelling en diensturen. Aan de andere kant is er meer aandacht voor competentieontwikkeling en employability (Regioplan, 2008). Een positief signaal in dat verband is dat energiebedrijf Nuon in 2007 op plaats 2 in de Intermediairlijst van favoriete werkgevers staat, op basis van (met name) functie-inhoud, arbeidsvoorwaarden, sportfaciliteiten en weinig hiërarchie (Intermediair, 2007).

Energiebedrijven zijn meer bedrijfsmatig en internationaal georiënteerd gaan werken en dat vertaalt zich zowel in de loonsontwikkeling als in de overige arbeidsvoorwaarden. De ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden in de sector laat zich wellicht het beste samenvatten door het steekwoord differentiatie. Sommige groepen werknemers hebben hiervan de positieve effecten ervaren, maar voor andere groepen werknemers heeft dit negatief uitgepakt.

6. Samenvatting en conclusies

De opmaat voor de liberalisering van de Nederlandse energiemarkt wordt gevormd door een Europese richtlijn uit 1996. Met het liberaliseren van de energiesector, tot dan toe in nagenoeg heel Europa beheerst door regionale staatsmonopolies, wilde de Europese Commissie voor energie een open, interne markt creëren. Niet alleen zou dit het concurrentievermogen van de EU versterken, ook werd een concurrerende markt het middel geacht om op lange termijn te komen tot een doelmatigere markt met behoud van voorzieningszekerheid. In de elektriciteit- en gaswet (respectievelijk 1998 en 1999), waarin de concrete Nederlandse uitwerking van de liberalisering is vastgelegd, worden deze beleidsdoelen bekrachtigd.

Al sinds begin jaren negentig is de Nederlandse energiemarkt in snel tempo veranderd. Kleine gemeentelijke energiebedrijven zijn door een proces van consolidatie grote nationale spelers geworden. Door de elektriciteit- en gaswet zijn productie en levering van energie (stapsgewijs) vrij gekomen en is het transport gereguleerd. Dit heeft ertoe geleid dat nieuwe spelers zich op de markt zijn gaan begeven en dat consumenten sinds 2004 vrij kunnen wisselen van energieleverancier. Hoewel consumenten ook daadwerkelijk van aanbieder wisselen en er steeds meer nieuwe toetreders bijkomen, bestaan er zorgen of de markt wel voldoende concurrerend is en of de concentratiegraad niet te hoog is. Van een volledig Europese markt is vanwege beperkte interconnectiecapaciteit nog geen sprake.

De ontwikkelingen in de energiemarkt hebben geleid tot een meer doelmatige sector. Productiviteitswinst is ten eerste geboekt door een proces van schaalvergroting, dat overigens al voor de daadwerkelijke liberalisering was in gezet. Ten tweede is de productieve efficiëntie verbeterd, door een reductie van overcapaciteit en een slimmere inzet van productiemix en -methoden. Tot slot heeft de tariefregulering van de transportnetwerken heeft geleid tot besparingen op de transportkosten.

Marktopening heeft er toe geleid dat de variëteit aan producten is toegenomen, vooral op het gebied van stroom- en contractvormen. De dienstverlening van energiebedrijven heeft een slecht imago. In 2004 en 2005 hebben de bedrijven te maken gehad met grote administratieve problemen en de klachtafhandeling is nog steeds onder de maat. Toch worden zij redelijk positief op dienstverlening beoordeeld, vergelijkbaar met banken en verzekeraars. Cijfers over de dienstverlening van energiebedrijven van vóór de liberalisering zijn niet beschikbaar.

De leveringszekerheid wordt positief beïnvloedt door de totstandkoming van een Europese markt. De verwachting is dat hier door meer interconnectie nog meer winst te boeken is. Tot op zekere hoogte wordt de leveringszekerheid negatief beïnvloed door een afname van de productiecapaciteit, hetgeen overigens wel tot doelmatigheidswinst leidt. Het aantal storingsminuten is echter nog steeds zeer laag in Europees perspectief en er bestaan diverse nieuwe investeringsplannen in productiecapaciteit, zodat de leveringszekerheid goed geborgd lijkt.

De prijzen zijn sinds de liberalisering gestegen. Dit is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de hogere brandstofprijzen (olie en gas) op de wereldmarkt en aan de gestegen belastingen. Op basis van netto-prijzen (gecorrigeerd voor brandstofkosten en heffingen) lijkt de liberalisering geleid te hebben tot een daling van de elektriciteitsprijs, onder andere door de regulering van de netwerken. Voor gas zijn de prijzen van transport over het netwerk ook afgenomen, maar is er geen sprake van een zichtbare daling in de totale netto-prijs.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

In de ontwikkeling van de werkgelegenheid komt de sterk veranderde structuur van de energiesector tot uitdrukking. Sinds de liberalisering zijn er diverse nieuwe banen bijgekomen (vooral relatief hoogwaardige functies op het gebied van trading en marketing), maar ook verloren gegaan (vooral in de meer traditionele functies als levering en netbeheer). Per saldo is de werkgelegenheid in de energiesector sinds de jaren negentig geleidelijk afgenomen. De precieze grootte van deze daling is niet duidelijk, omdat veel taken zijn uitbesteed en daarmee niet in de werkgelegenheidscijfers tot uitdrukking komen. Net als in andere landen met een geliberaliseerde energiesector gaat de afname van werkgelegenheid gepaard met een toenemende arbeidsproductiviteit. Voornaamste krachten achter dit proces zijn schaalvergroting, reorganisatie en de toegenomen concurrentie.

In lijn met de veranderde samenstelling van de werkgelegenheid, is de ontwikkeling in de arbeidsvoorwaarden is niet eenduidig. In algemene zin zijn lonen en overige arbeidsvoorwaarden gedifferentieerd en meer marktconform 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.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Literatuurlijst

- AIAS / Universiteit van Amsterdam (2007), *Marktwerking en arbeidsvoorwaarden: de casus van openbaar vervoer, de energiebedrijven en de thuiszorg*, Amsterdam.
- Boston Consulting Group (2005) *Werkgelegenheidsontwikkeling in de energiesector 2006-2011: eindpresentatie*, Arnhem.
- Cap Gemini Ernst & Young (2001) *Trends in Energy 2001: Value creation: the key to success*, Utrecht.
- CPB / ZEW, (2007) *Liberalisation of European Energy markets: challenges and policy options*, CPB document 138, Mannheim.
- DTe (2007a) *Marktmonitor, ontwikkeling van de groothandelsmarkt elektriciteit in 2006*, Den Haag.
- DTe (2007b) *Gasmonitor, ontwikkelingen groothandelsmarkt gas in 2006*, Den Haag.
- DTe (2007c) *Marktmonitor, ontwikkeling van de Nederlandse kleinverbruikersmarkt voor elektriciteit en gas (juli – juni 2007)*, Den Haag
- DTe (2007d) *Onderzoeksrapport inzake de winsten van energiebedrijven*, Den Haag.
- DTe (2006a) *Eindrapport Evaluatie Elektriciteitswet 1998 en Gaswet*, Den Haag.
- DTe (2006b) *Marktmonitor, ontwikkeling van de Nederlandse kleinverbruikersmarkt voor elektriciteit en gas (juli – juni 2006)*, Den Haag
- Ecorys (2006) *Evaluatie Elektriciteitswet 1998 en Gaswet*, Rotterdam.
- Energiened (2007) *Publieksmonitor Energiebedrijven, 2^{de} kwartaal 2007*, Arnhem.
- Eurostat (2007a) *Statistics in focus: electricity prices for EU households and industrial consumers on 1 January 2007*, www.ec.europa.eu/eurostat.
- Eurostat (2007b) *Statistics in focus: gas prices for EU households and industrial consumers on 1 January 2007*, www.ec.europa.eu/eurostat.
- Eurostat (2007c) *Statistics in focus: European electricity market indicators of the liberalisation process 2005-2006*, www.ec.europa.eu/eurostat.
- Eurostat (2007d) *Statistics in focus: European gas market indicators of the liberalisation process 2005-2006*, www.ec.europa.eu/eurostat.
- EU Commissie (2005) *report on progress creating the internal gas and electricity market*.
- EU Commissie (2007a) *DG Competition Report on Energy Sector Inquiry*, Brussel.
- EU Commissie (2007b): *Prospect for the internal gas and electricity markets*, COM (2006) 841, Brussel.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Haffner, R. Meulmeester, P (2005) *Evaluatie van de regulering van de elektriciteitsnetwerken*, Economisch Statistische Berichten, vol. 90, nr. 4472.

Huisman, R. Huurman, C. (2004) *Meer efficiëntie door liberalisering elektriciteitsmarkt*, Economisch Statistische Berichten, vol. 89, nr. 4445.

IEA / OECD (2005) *Lessons from liberalized energy markets*, Parijs.

Intermediair (2007) *De beste 25 werkgevers van Nederland*, via www.intermediair.nl, december 2007.

KEMA Consulting (2006) *Evaluatie elektriciteit en gaswet: technische aspecten*, Arnhem.

London Economics (2007) *Structure and performance of six European wholesale electricity markets in 2003, 2004, 2005: part 3: results for the Netherlands and Great Britain*.

Ministerie van Economische Zaken (2006), *Evaluatie operationele doel Optimale ordening en werking van de energiemarkt*, Den Haag.

NMa (2007a) *Kwaliteit klachtafhandeling energieleveranciers*, Den Haag.

NMa (2007b) *Onderzoeksrapport inzake de winsten van energiebedrijven*, Den Haag.

NMa (2006) *Consultatiedocument concentraties energiemarkten*, Den Haag.

Regioplan (2008) *Effecten van marktwerking op arbeidsvoorwaarden in twaalf sectoren*, Amsterdam.

SEO (2007) *Toetredingsdrempels kleinverbruikersmarkt energie*, Amsterdam.

TenneT (2007) *Rapport monitor leveringszekerheid 2006-2014*, MR 07-335.

5. SECTORANALYSE GOEDERENVERVOER PER SPOOR

1. Inleiding

Begin jaren negentig werden alle activiteiten die samenhangen met vervoer van goederen en personen over het Nederlandse spoor verzorgd door de Nederlandse Spoorwegen (NS). Sindsdien is er veel veranderd. Naar aanleiding van een Europese richtlijn werden in 1995 alle met infrastructuur samenhangende activiteiten gescheiden van vervoersactiviteiten. Op deze manier werd beoogd prestaties van spoorondernemingen transparanter te maken en de basis te leggen voor concurrentie in de sector. In 2003 wordt de nieuwe ordening van het spoor bekrachtigd in de Spoorwegwet en de Concessiewet, die in 2005 wordt geëffectueerd. In de mogelijkheid tot concurrentie om de markt voor wet worden onderhandse concessies verleend aan personenvervoerder NS en infrastructuurbeheerder ProRail. De wet regelt ook de ordening van het personenvervoer per spoor: deze gaat uit van de mogelijkheid tot concurrentie om de markt.

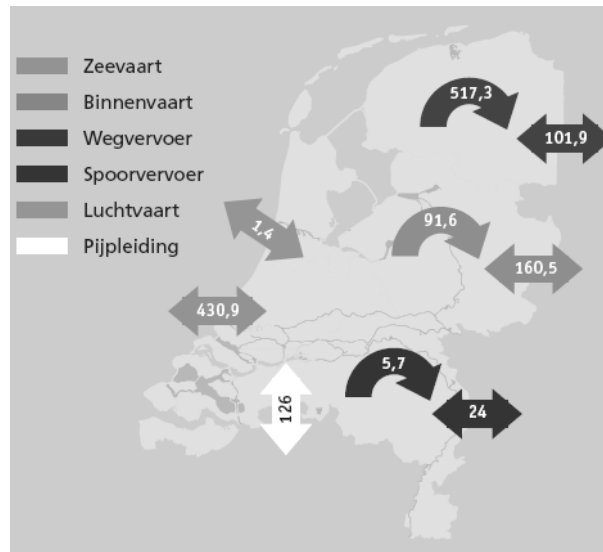
Deze sectoranalyse richt zich echter niet op het personenvervoer per spoor. Het beleid ten aanzien van dit vervoer wordt, conform de wens van de Kamer, momenteel uitgebreid geëvalueerd. Medio 2008 wordt deze evaluatie afgerond en het Kabinetstandpunt naar hieromtrent is eind 2008 voorzien. Het is niet zinvol om op die evaluatie vooruit te lopen. Daarom laat de onderhavige sectoranalyse het personenvervoer op het hoofdrailnet buiten beschouwing en richt zij zich op het goederenvervoer per spoor. Personenvervoer over het spoor dat buiten het hoofdrailnet plaatsvindt, komt aan de orde in het hoofdstuk over decentraal openbaar vervoer.

Het goederenvervoer per spoor ontwikkelt zich reeds sinds 1998 als een markt waarin op het spoor geconcurrereerd wordt en nieuwe toetreders toegang hebben tot het spoor. Vanaf 2001 voert ook de Europese Commissie actief beleid om te komen tot één vrije, Europese ruimte voor goederenvervoer. Het goederenvervoer per spoor is één van de diverse vervoersmodaliteiten om goederen te vervoeren, zie figuur 1. De sector concurreert dan ook rechtstreeks met modaliteiten als het wegvervoer en de binnenvaart en kan niet los worden gezien van de totale vervoersvraag. Op basis van ladington kilometers heeft het spoorvervoer van deze totale vervoersvraag zo'n vijf procent marktaandeel (KIM, 2007).

Het spoorgoederenvervoer bestaat uit een aantal submarkten, te weten de markten voor droge en natte bulk, voor wagonladingen (stukgoed) en voor containers. Binnen deze markten zijn er aanzienlijke verschillen in de marktstructuur. Aangejaagd door de groei van de internationale handel en gestage harmonisering van de Europese spoorruimte is het spoorgoederenvervoer sinds halverwege de jaren negentig sterk gegroeid. De sector biedt momenteel aan zo'n 1300 mensen werk (directe werkgelegenheid) (Regioplan, 2008).

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Figuur 1: vervoerstromen (in ton/kilometers) over diverse modaliteiten in 2003



Bron Railcargo

Deze sectoranalyse brengt de belangrijkste ontwikkelingen in het spoorgoederenvervoer in beeld. Paragraaf 2 beschrijft eerst hoe beleidsmaatregelen en autonome ontwikkelingen de marktstructuur hebben veranderd. Paragraaf 3 beschrijft hoe marktpartijen daarop hebben gereageerd (de marktdynamiek). Paragrafen 4, 5 en 6 schetsen de ontwikkeling in kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid. Paragrafen 7 en 8 brengen de ontwikkeling van de werkgelegenheid en de arbeidsvoorwaarden in kaart. Paragraaf 9 bevat een conclusie.

2. Beleidskader

Deze paragraaf beschrijft welke beleidsmaatregelen de laatste twee decennia zijn getroffen voor het spoorgoederenvervoer en welk doel deze maatregelen hadden. De beschrijving betreft eerst het algemene beleid op het Nederlandse hoofdrailnet, daarna komen de specifieke beleidsmaatregelen op het gebied van goederenvervoer aan de orde.

Hoofdrailnet: beheer en vervoer

Het hoofdrailnet is het centrale spoornetwerk van Nederland, waarover zowel personen als goederen worden vervoerd. Spoorlijnen zijn er ook op regionaal niveau; deze lijnen komen aan bod in het sectorhoofdstuk over decentraal openbaar vervoer. Het vervoer per rail vergt een breed scala aan activiteiten: het aanleggen van rails, het onderhouden van rails, het exploiteren van stations en natuurlijk het vervoeren zelf. Voor het grootste gedeelte van de vorige eeuw werden al deze activiteiten verzorgd door de NV Nederlandse Spoorwegen (sinds 1938 volledig in eigendom van de Staat).

De basis onder een nieuwe spoorordering wordt gelegd in 1991. In dit jaar schrijft een Europese richtlijn de juridische scheiding tussen vervoer en infrastructuurbeheer voor. Het doel van deze richtlijn was om de kostenpositie van spoorondernemingen te verbeteren en prestaties transparanter te maken. Mede op basis van advies van de commissie Wijffels wordt het nationale spoorbedrijf NS in 1995 verzelfstandigd en gesplitst in verschillende bedrijfsonderdelen: capaciteitsmanagement, railverkeersleiding, aanleg en onderhoud infrastructuur (de taaksector – infrastructuur) en het reizigersbedrijf, het goederenbedrijf, en een divisie dochterbedrijven (de marktsector - vervoer).

De infrastructuuractiviteiten in de taaksector vallen financieel onder de verantwoordelijkheid van het rijk. Het beheer wordt in opdracht van rijk door de NS-taakorganisaties uitgevoerd. In 2002 volgt het sluitstuk van de splitsing van infrastructuur en vervoer, wanneer de drie taakorganisaties uit de NS holding geplaatst worden en de Staat 100% aandeelhouder wordt van de Railinfrastructuur BV (RIT), toentertijd 100% aandeelhouder van de drie taakorganisaties. Deze taakorganisaties opereerden vanaf 2003 onder de naam werknaam ProRail maar vormden de facto nog gescheiden entiteiten. De drie taakorganisaties zijn vanaf 2005 formeel samengegaan als de nieuwe infrastructuurbeheerder ProRail. ProRail heeft op basis van de nieuwe spoorwetgeving een onderhands gegunde beheerconcessie voor beheer en onderhoud van de hoofdspoorweginfrastructuur gekregen. Deze concessie loopt van 1 januari 2005 tot 1 januari 2015.

De aansturing van de personenvervoerder, de NS, verliep tussen 1995 en 2005 via overgangscontracten met afspraken over dienstverlening, voorzieningenniveau en tariefstelling. In 2005 treedt de nieuwe spoorwetgeving in werking. Op basis van deze wet verkreeg de NS door middel van onderhandse gunning de vervoerconcessie voor het personenvervoer over het hoofdrailnet (van 1 januari 2005 tot 1 januari 2015). Overigens worden momenteel in het kader van de evaluatie spoorwetgeving zowel de beheer- als de vervoerconcessie geëvalueerd.

Goederenvervoer

De doelstellingen van het Nederlandse beleid voor spoorgoederenvervoer vloeien voor een belangrijk deel voort uit het Nederlandse mainportbeleid. Het goederenvervoer per spoor is van belang voor een goede bereikbaarheid van havens, greenports en industriecomplexen en is van strategisch belang voor de mainport Rotterdam als grootste haven van Europa. Het Nederlands spoorgoederenvervoerbeleid is vooral gericht op het vergroten van de betrouwbaarheid en

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

capaciteit van het spoorvervoer en het wegnemen van marktverstoringen. Het Rijk zet hierbij in op het grensoverschrijdend vervoer over lange afstanden.

Tegelijkertijd wordt het beleid grotendeels Europees bepaald. Het spoor is van oudsher nationaal georganiseerd. Hierdoor zijn marktbarrières ontstaan voor internationaal spoorvervoer. Het doel van de Europese wet- en regelgeving is te komen tot één Europese spoorruimte om daarmee de doelmatigheid en de kwaliteit van het spoorgoederenvervoer te verbeteren.

De beleidsmatige verankering van deze doelen vindt zijn basis in de splitsing van infrastructuurbeheer en vervoer: dit maakt openstelling van het spoornetwerk voor goederenvervoerders mogelijk. Vervoerders moeten daartoe capaciteit aanvragen bij de infra- en capaciteitsbeheerder en in 1998 treden de eerste nieuwe vervoerders toe. Sinds 2000 betalen vervoerders ook een vergoeding voor het gebruik van capaciteit, deze wordt geleidelijk verhoogd. Het goederenbedrijf van de NS, het toenmalige NS cargo wordt na de splitsing steeds meer los gelaten. In 2000 stoot de staat zijn resterende belang in NS Cargo af en verkoopt het bedrijf aan Deutsche Bahn AG. Het voormalige NS Cargo is nog wel verreweg de grootste vervoerder en staat bekend onder de naam Railion.

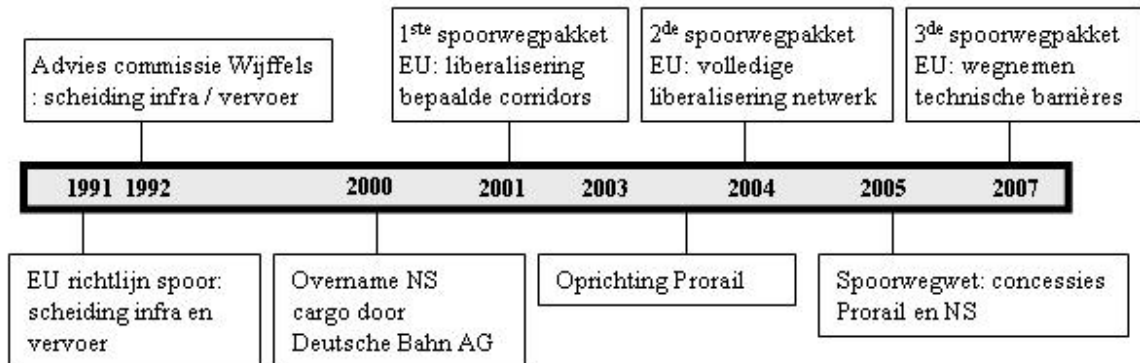
Nederland bevond zich met de vroege openstelling van het netwerk tot de Europese kopgroep van liberalisering en behoort hier nog steeds toe (IBM, 2004, 2007). Na de Europese richtlijn uit 1991, waarin scheiding tussen infra en vervoer wordt geregeld, dateert de volgende Europese stap uit 2001. In dit jaar wordt het 1^{ste} spoorwegpakket aangenomen, waarmee bepaalde internationale corridors verplicht geliberaliseerd worden. Voor deze corridors bevat het spoorwegpakket regels voor non-discriminatoire toegang tot het spoor voor alle Europese spoorvervoerders. In het 2^{de} Europese spoorwegpakket, uit 2004, worden deze toegankelijkheidsbepalingen breder getrokken en van toepassing verklaard op de gehele Europese spoorruimte voor goederenvervoerders.

Door het liberaliseren van het grensoverschrijdend spoorgoederenvervoer op specifieke internationale spoorcorridors, ontstaat tevens behoefte om technische barrières op te heffen, bijvoorbeeld met betrekking tot overslag, douane, technische aspecten van het spoor, veiligheidseisen en vergunningen. Dergelijke harmonisering van de spoorruimte is een doorlopend traject. Recent is het 3^{de} spoorwegpakket aangenomen, waarin een aantal van deze technische barrières wordt geadresseerd.

Samenvattend kan worden gesteld dat het beleid ten aanzien van spoorgoederenvervoer een belangrijke ondersteunende functie voor de Nederlandse economie heeft. De beleidsdoelen zijn om mogelijke marktverstoringen weg te nemen en om betrouwbaar en doelmatig vervoer te bereiken. Het openstellen van het spoornetwerk voor concurrentie in combinatie met Europese harmonisatie zijn hiertoe de belangrijkste maatregelen.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Figuur 2: Overzicht beleidswijzigingen

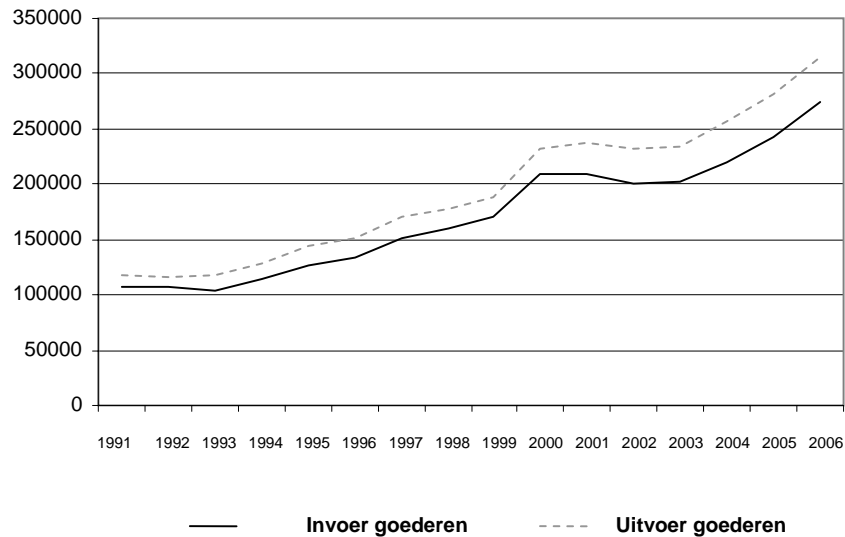


3. Marktdynamiek

Ontwikkeling in de vraag naar transport

De ontwikkeling van het goederenvervoer per spoor kan niet los worden gezien van de ontwikkeling van andere transportmodaliteiten, zoals transport over de weg of via de binnenvaart. Een belangrijke autonome ontwikkeling die alle vormen van transport raakt, is de toename van de internationale handel. Uit figuur 2 blijkt dat sinds de jaren negentig de Nederlandse handel met het buitenland, in de vorm van import en export van goederen, sterk is toegenomen.

Figuur 3: Evolutie Nederlandse import en export van goederen

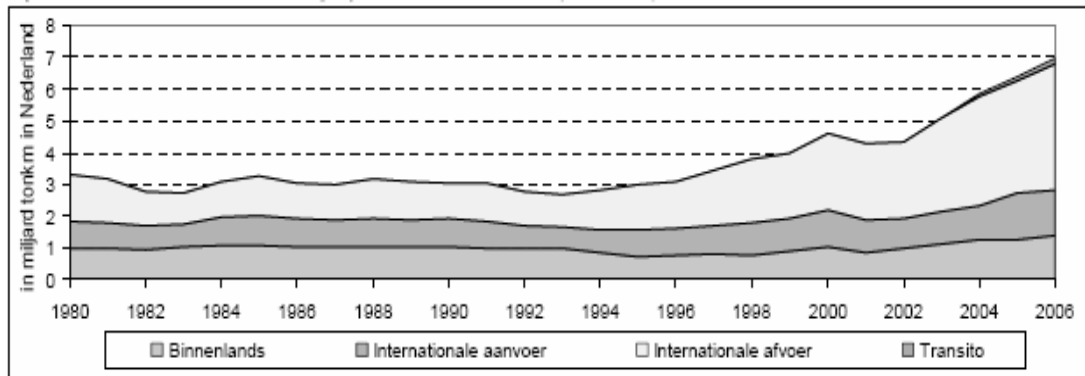


Bron: CBS

In Nederland zijn de vervoerstromen niet alleen gegroeid door economische groei en de stijgende import en export, maar ook omdat Nederland een belangrijk doorvoer land is voor het Europese achterland. Een substantieel deel van de goederen die in Nederlandse havens binnen komen, worden per spoor naar andere Europese landen getransporteerd. Het Nederlandse spoorgoederenvervoer is een sterk internationale markt: 75 procent van het vervoer is grensoverschrijdend. Hier heeft de laatste jaren ook de grootste groei in gezeten: in internationale invoer en aanvoer – zie figuur 3. Het spoorvervoer in Nederland is sinds 1995 met 110 procent gegroeid (KIM, 2007).

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

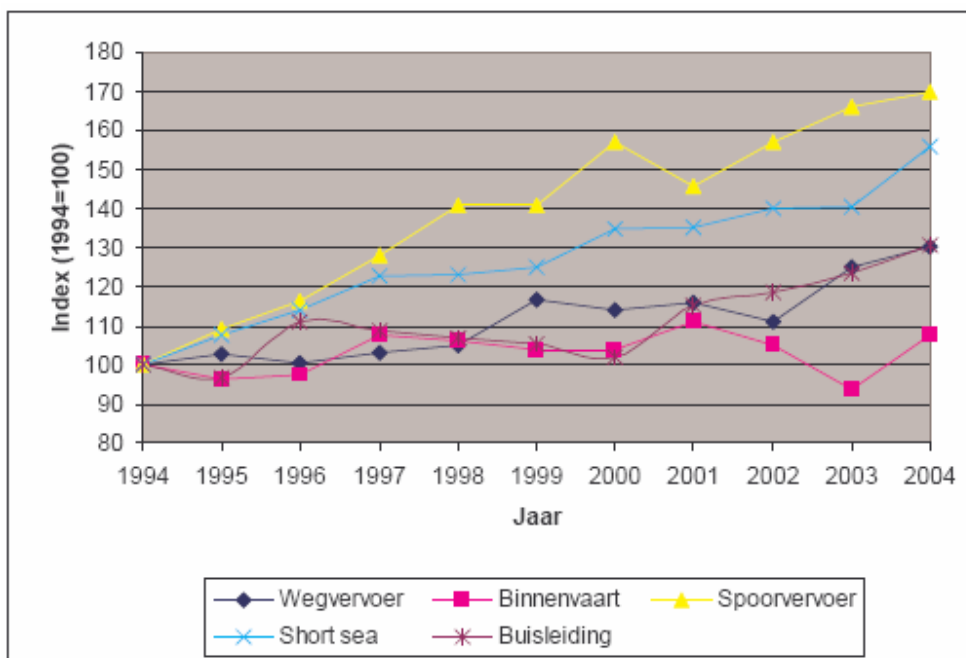
Figuur 4: ontwikkeling spoorgoederenvervoer naar bestemming / herkomst



bron: KIM

Het spoorvervoer concurreert rechtstreeks met modaliteiten als wegvervoer en binnenvaart. Het is opvallend dat het spoorgoederenvervoer in Nederland een relatief sterkere groei heeft door gemaakt dan andere vervoersmodaliteiten (zie figuur 4). Als gevolg daarvan heeft het aan terrein gewonnen in de Nederlandse 'modal split'.

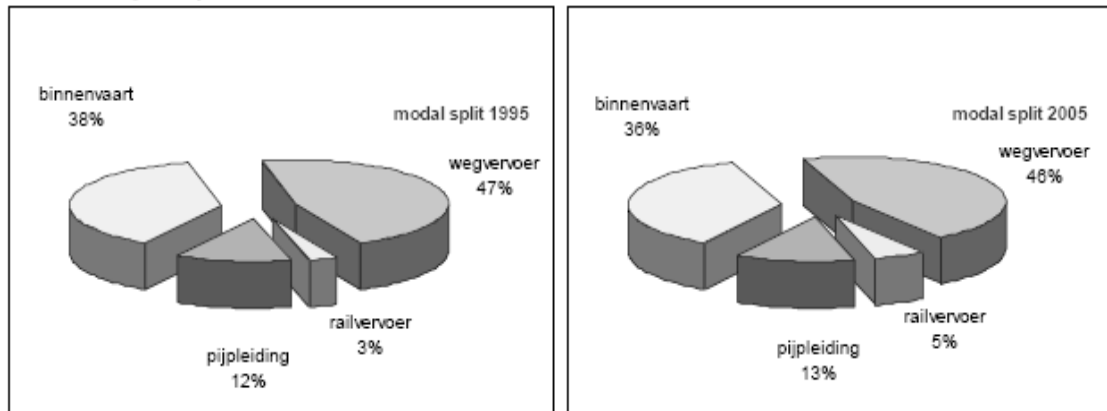
Figuur 5: ontwikkeling vervoerd gewicht per modaliteit



Bron: NEA 2005 / Eurostat

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Figuur 6: modal split in 1995 en 2005 in ladington/km



Bron KIM 2007

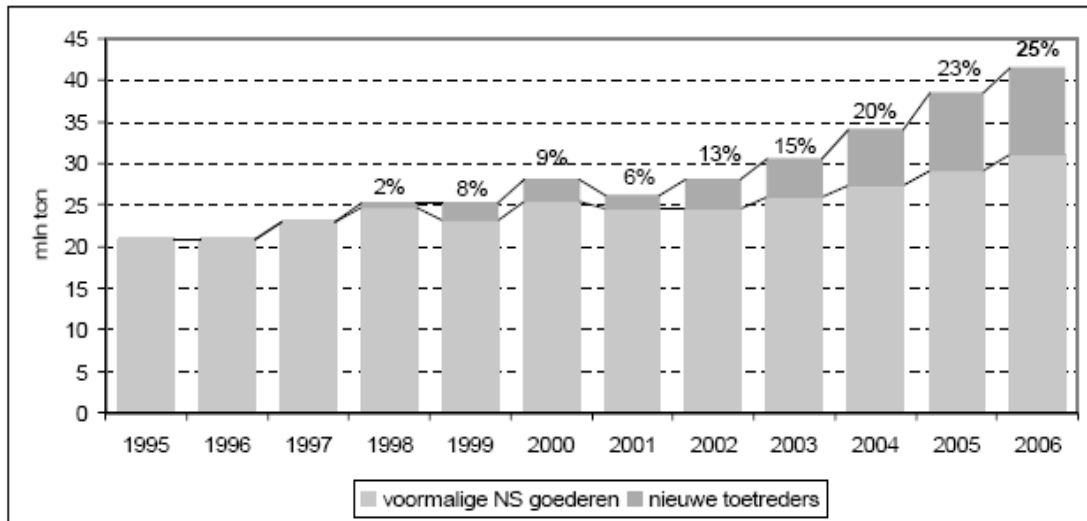
Figuur 5 laat zien dat het aandeel spoorvervoer is toegenomen van 3 procent naar 5 procent. Deze relatieve winst is in ieder geval ten dele het gevolg van verandering in het type goederen dat wordt vervoerd: vooral voor vervoer van zwaardere gewichten over lange afstand is spoor een serieus alternatief en in dit verband is bijvoorbeeld de doorvoer van kolen naar Duitsland sterk gestegen. Voor een ander deel kan de groei ook voort komen uit een verandering in de marktstructuur, waardoor het spoorvervoer beter aansluit op de vraag, en uit het wegnemen van internationale barrières.

Verandering van de marktstructuur

De markt voor het spoorgoederenvervoer bestaat uit een aantal submarkten: de belangrijkste hiervan zijn het containervervoer, vervoer van bulkkladingen en vervoer van stukgoed door wagonladingen. Tot 1997 werden al deze markten nog bediend door hetzelfde bedrijf, namelijk het toenmalige NS cargo. Als gevolg van de opening van het spoor voor nieuwe partijen zijn er sindsdien geleidelijk steeds meer spelers op de markt bijgekomen. Anno 2007 zijn er meer dan tien commerciële spoorvervoerders actief. Hun marktaandeel is gegroeid tot 25 procent in 2006, zie figuur 6. Ter vergelijking, dat aandeel is in Duitsland ongeveer 10 procent en in het Verenigd Koninkrijk, dat de markt eerder liberaliseerde, 30 procent (Steer Davies Gleave, 2005a). Ook zijn er steeds meer bedrijven die besluiten om hun eigen goederen te vervoeren over het spoor, zoals Rail4Chem en DSM. NS cargo, van oudsher onderdeel van het staatsbedrijf NS, is in 2000 geprivatiseerd en overgenomen door Deutsche Bahn AG, en opereert nu onder de naam Railion. Al met al is de Nederlandse markt voor spoorgoederenvervoer, zeker in vergelijking met andere Europese landen, open en concurrerend (Steer Davies Gleave, 2005b).

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

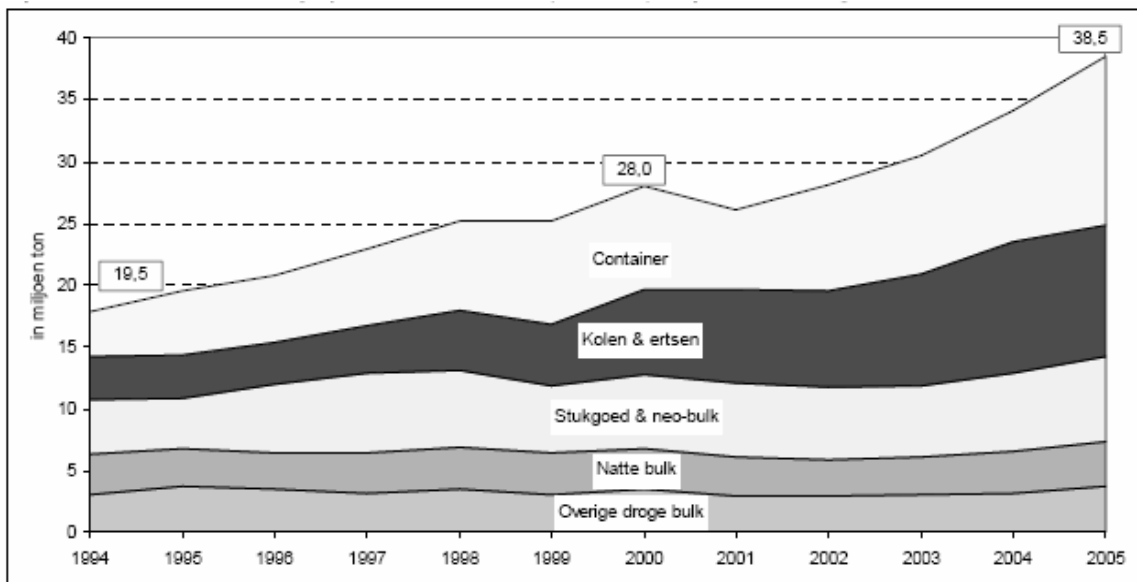
Figuur 7: ontwikkeling marktaandeel nieuwe toetreders



bron: KIM

In de praktijk is er geen sprake van één markt voor spoorgoederenvervoer, maar van meerdere submarkten. De marktaandelen verschillen sterk per submarkt, evenals de ontwikkelingen die sinds de jaren negentig hebben plaatsgevonden. Figuur 7 illustreert dit door het verschil in afgehandelde volumes per submarkt weer te geven. Hieronder wordt de ontwikkeling in de structuur van de belangrijkste markten beschreven.

Figuur 8: Landelijke vraag op het spoornet per goederencategorie ()



bron: KIM

De meest opvallende ontwikkeling heeft zich voorgedaan in de markt voor het vervoer van containers. In 2005 werd meer dan 10 miljoen ton meer aan containers vervoerd dan in 1994. De ontwikkeling in de containermarkt blijft niet beperkt tot groei van volume, ook de structuur is veranderd. Het overgrote deel van de nieuwe toetreders tot het spoorgoederenvervoer

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

concentreert zich op deze markt. De toetreding heeft geleid tot differentiatie van het aanbod en innovatie in de aangeboden producten. De twee belangrijkste voorbeelden hiervan zijn de toename van mogelijkheden tot intermodaal vervoer (waarbij containers via verschillende vervoerswijzen uiteindelijk op hun bestemming komen) en de groei van het shuttle-concept (waarbij vrachttreinen volgens gezette tijden rijden en capaciteit voor containers kan worden ingekocht) (Rail Cargo, 2007). Door deze ontwikkelingen is de logistieke keten beter gaan functioneren en sluit het aanbod beter aan bij de vraag.

Ook het vervoer van bulkgoederen kent een sterke groei. Deze groei is echter bijna geheel op het conto te schrijven van een toename van het transport van kolen en ertsen (droge bulk) naar Duitsland. Deze toename wordt veroorzaakt door een gestegen Duitse vraag naar kolen en ertsen als gevolg van sluiting van de te duur geworden kolenmijnen en het overgaan van een specifiek ertsladingspakket van de binnenvaart naar het spoorvervoer. De markt voor droge bulk is nog voor een belangrijk deel in handen van Railion, hoewel de verwachting is dat concurrentie zal toenemen met de komst van nieuwe spelers zoals Veolia en SNCF fret. Op de markt voor vervoer van natte bulk (olieproducten en chemische stoffen) zijn verschillende aanbieders actief, waaronder Rail4Chem. Niettemin wordt het vervoer van bulk gekenmerkt door een hogere concentratiegraad dan de containermarkt. De beperktere toetreding tot deze markt zou het gevolg kunnen zijn van de schaalvoordelen die bestaan bij bulktransport, waardoor de barrières voor nieuwe toetreders hoger liggen. Een andere verklaring is wellicht dat deze transportvorm sterk concurreert met transport via de binnenvaart en dat daardoor de marges te laag liggen om toetreding interessant te maken.

De laatste markt bestaat uit het transport van stukgoed. Ook hier is het laatste decennium sprake geweest van groei, zij het veel beperkter. Qua marktstructuur heeft het transport van stukgoed voornamelijk meer weg van het monopolioïde bulktransport dan van het meer gediversifieerde, open transport van containers. Dit wordt mede veroorzaakt door het relatief inefficiënte karakter van dit vervoersproduct. Stukgoed houdt in dat één locomotief één of een klein aantal wagons ophaalt en verzamelt op een rangeerterrein, om deze vervolgens in één trein van A naar B te vervoeren en daar weer verder te vervoeren in kleinere badges. Met name het voor- en natransport is weinig kostenefficiënt en alleen voor de grotere vervoerders (van oudsher staatsbedrijven) is dit product voornamelijk interessant om aan te bieden.

Samenvatting

Samenvattend kan worden gesteld dat het spoorgoederenvervoer de afgelopen tien jaar sterk gegroeid is. Dit laat zich ten dele verklaren door autonome factoren als een toegenomen internationale handel en een sterke economie, maar ook door wijzigingen in de markt als gevolg van het ingezette beleid. Met name in het containervervoer heeft de liberalisering van de markt geleid tot nieuwe toetreders en de ontwikkeling van nieuwe spoorconcepten. In het transport voor bulk en stukgoed is de markt minder ver ontwikkeld.

4. Publieke belangen

4.1 Kwaliteit

Deze paragraaf beschrijft hoe de kwaliteit van het spoorgoederenvervoer zich heeft ontwikkeld. Daarbij zij opgemerkt dat een aantal kwaliteitsaspecten van spoorgoederenvervoer nauw verweven zijn met de doelmatigheid: de snelheid van het vervoer en nieuwe vervoersconcepten bijvoorbeeld, hebben vaak impact op zowel de kwaliteit als de doelmatigheid. De belangrijkste kwaliteitsaspecten van het goederenvervoer per spoor zijn: de gemiddelde reistijd; de punctualiteit; en de keuzebreede.

Gemiddelde reistijd en snelheid

Een eerste kwaliteitsaspect is de gemiddelde reistijd, de tijd die een goederentrein nodig heeft om zijn bestemming te bereiken. Dit is nagenoeg hetzelfde als de gemiddelde snelheid van een goederentrein. Voor vragers van transport heeft de snelheid waarmee het product op de eindbestemming is in ieder geval waarde. Dit is overigens voor het transport van containers en stukgoed belangrijker dan voor het transport van bulkgoederen. Figuur 8 laat de reistijden op enkele Nederlandse trajecten zien in 2004 en 2005. Hoewel op de meeste trajecten de reistijd is afgenomen laat deze weergave geen harde conclusies toe. KIM concludeert dat de gemiddelde snelheid in Nederland niet noemenswaardig is verbeterd (KIM, 2007).

Figuur 9: reistijd en snelheid op enkele Nederlandse en internationale trajecten (ProRail)

	Gemiddelde snelheid (km/u)						Aantal stops onderweg					
	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05
Nationaal												
Kijfhoek – Venlo (e-loc)	63	62	72	72	69	71	2	1	0	0	0	1
Venlo – Kijfhoek	63	70	70	71	74	72	1	0	0	0	0	0
Kijfhoek – Venlo (de-loc)	-	64	64	64	59	63	-	2	2	1	1	0
Venlo – Kijfhoek	-	69	69	69	67	66	-	0	0	0	1	1
Kijfhoek – Roosendaal	63	63	60	60	60	57	0	0	0	0	0	0
Roosendaal – Kijfhoek	59	61	61	61	67	67	0	0	0	0	0	0
Kijfhoek – Maastricht	61	56	56	66	68	65	3	2	2	1	0	0
Maastricht – Kijfhoek	61	62	65	74	75	74	2	1	1	0	0	0
Uitgeest – Roosendaal	-	43	43	43	-	-	-	4	4	3	-	-
Roosendaal – Uitgeest	-	45	45	45	-	-	-	4	4	4	-	-
Kijfhoek – Uitgeest [1]	-	47	47	47	47	51	-	3	3	3	1	1
Uitgeest – Kijfhoek	-	41	41	41	45	46	-	3	3	3	2	2
Kijfhoek – Amersfoort	-	47	47	69	52	52	-	3	3	1	0	1
Amersfoort – Kijfhoek	-	47	47	47	68	68	-	5	5	5	0	0
Amsterdam Westhavens- Eindhoven [2]	-	64	64	56	61	-	-	2	2	2	2	2
Eindhoven- Amsterdam Westhavens	-	45	53	52	54	-	-	3	2	3	2	-
Internationaal												
Kijfhoek – Den Bosch – Emmerich	53	62	62	62	62	61	2	1	1	1	1	1
Emmerich – Den Bosch – Kijfhoek	62	65	65	65	61	59	2	1	1	1	1	1
Kijfhoek – Utrecht – Emmerich	53	67	63	63	65	69	3	1	2	1	1	1
Emmerich – Utrecht – Kijfhoek	60	64	67	67	62	62	4	2	2	2	1	1
Beverwijk – Uitgeest – Emmerich	48	48	48	48	39	43	3	3	3	3	4	4
Emmerich – Uitgeest – Beverwijk	45	47	48	48	50	60	3	3	3	3	1	0
Beverwijk – Bentheim [3]	45	44	44	44	44	45	5	5	5	5	4	3
Bentheim – Beverwijk	46	44	44	44	45	45	6	5	5	4	4	4
Kijfhoek – Weesp – Bentheim	55	51	51	55	53	57	6	6	6	4	2	2
Bentheim – Weesp – Kijfhoek	55	51	51	51	61	60	9	8	8	7	1	1

[1] Aantal beschikbare goederentreinpaden gebaseerd op traject Kijfhoek – Beverwijk (vv)

[2] Aantal beschikbare goederentreinpaden gebaseerd op de trajecten Amsterdam-Utrecht en Utrecht-Den Bosch (vv)

[3] Aantal beschikbare goederentreinpaden gebaseerd op traject Amersfoort-Bentheim (vv)

Bron : Railcargo

Omdat de liberalisering en harmonisering van het spoorgoederenvervoer vooral Europese maatregelen zijn, is de verwachting dat ook op het internationale niveau de meeste winst is geboekt in reistijden. In het bijzonder de internationale spoorcorridor aanpak, waarbij voor bepaalde trajecten administratieve en organisatorische belemmeringen zijn weggenomen, zou moeten hebben geleid tot rechtstreekse reistijdverkorting. Figuur 8 laat zien dat de gemiddelde snelheid op internationale trajecten iets lijkt te zijn toegenomen, hoewel het beeld niet duidelijk is. Wel valt op dat het aantal niet-commerciële stops sterk is afgenomen, wat kan duiden op succesvolle reductie van technische barrières. Helaas zijn gegevens over andere belangrijke

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

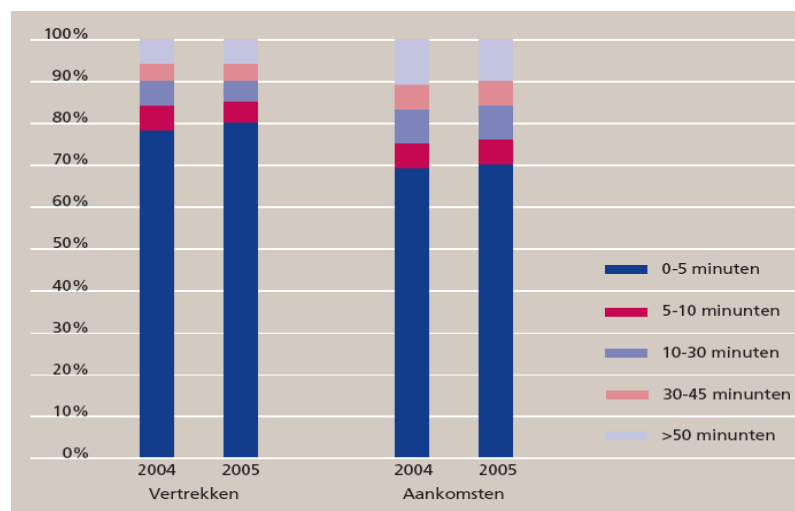
internationale trajecten niet aanwezig. Harde conclusies vallen op dit punt dan ook niet te trekken.

Punctualiteit

Punctualiteit is een andere, enigszins problematische, graadmeter van de kwaliteit van het spoorgoederenvervoer. Punctualiteit wordt namelijk beïnvloed door veel factoren waar de vervoerder geen invloed op heeft. Voorbeelden hiervan zijn de beschikbaarheid van goederenpaden, de afhandeling bij de railterminals, een tijdige aanlevering van de goederen door de opdrachtgever etc. Ook kan gedacht worden aan de suboptimale afhandeling in de havens die voor vertragingen zorgen.

Over punctualiteit kan wel worden gezegd dat eigenlijk hetzelfde geldt als voor de gemiddelde snelheid: de verwachting is dat met name op internationale trajecten winst is geboekt. Helaas zijn voor zowel nationale als internationale verbindingen nauwelijks bruikbare cijfers voor handen. Uit figuur 9 blijkt dat de punctualiteit van binnenlandse trajecten in 2004 en 2005 tussen de 70 en 80 procent lag. Deze twee losse observaties zeggen echter niet veel. Figuur 10 laat de punctualiteit op het gehele Europese spoornet (dus niet alleen treinen met vertrek of aankomst in Nederland) zien. Deze laat een grillig patroon zien. De juiste conclusie lijkt dat, voor zover een beoordeling mogelijk is, de punctualiteit niet noemenswaardig is veranderd (KIM, 2007).

Figuur 10: Punctualiteit spoorgoederenvervoer met vertrek en aankomst binnen Nederland



Bron: *Spoor in cijfers 2007*

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Tabel 1: Punctualiteit spoorgoederenvervoer in Europa

Jaar	Treinen met minder dan 30 minuten vertraging t.o.v. geplande aankomsttijd
1999	60%
2000	48%
2001	43%
2002	48%
2003	57%
2004	64%
2005	60%
2006	53%

Bron: EU Commission, UIRR

Keuzebreedte

Een laatste verandering in de kwaliteit van het spoorgoederenvervoer is de verruiming van de keuzebreedte voor vragers van transport. De vernieuwing zit vrijwel geheel in de markt voor het containervervoer. Veel meer dan bij het transport van bulkgoederen is ketenregie voor containertransport belangrijk. Sinds de liberalisering zijn er diverse spelers die zich toeleggen op specifieke gedeeltes van deze keten, of juist logistieke totaalpakketten aanbieden. Ook in ondersteunende markten doen zich ontwikkelingen voor. Een voorbeeld is de ontplooiing van een leasemarkt voor treinmaterieel, waardoor vervoerders flexibeler materieel tot hun beschikking hebben en toetredingsbarrières worden verkleind.

Samenvatting

De kwaliteit is licht toegenomen als gevolg van de toegenomen keuzebreedte. De gemiddelde reistijd lijkt iets te zijn afgenomen, hoewel harde conclusies niet mogelijk zijn. Over de punctualiteit van treinen zijn nauwelijks relevante data beschikbaar.

4.2 Toegankelijkheid

De toegankelijkheid van het goederenvervoer valt uiteen in bereikbaarheid (het aantal bestemmingen) en de betaalbaarheid (de tarieven van transport). Beide indicatoren komen achtereenvolgens aan de orde.

Bereikbaarheid: aantal bestemmingen

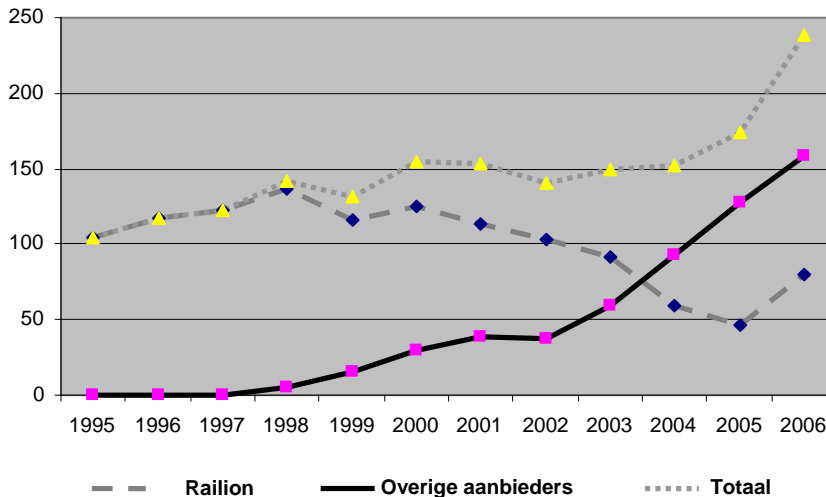
Onder fysieke toegankelijkheid wordt hier verstaan het aantal bestemmingen dat met spoorvervoer te bereiken is en de frequentie hiervan. Het is belangrijk te beseffen dat een grote component hiervan vooral wordt bepaald door politieke keuzes via de aansturing van de taaksector: het aanleggen van nieuwe spoorlijnen is geen kwestie van marktwerking (de toegang daartoe uiteraard wel).

De fysieke toegankelijkheid lijkt vooral sterk beïnvloed door de toename van shuttle-diensten. Shuttle-diensten zijn treinen die op vaste tijden rijden en waarvoor containercapaciteit gehuurd kan worden. Hierdoor kunnen vragers van vervoer makkelijker een plekje in een containertrein boeken en hun lading op de plek van bestemming krijgen (KIM, 2007). Figuur 11 illustreert de toename van het intermodale vervoer. Waar in 1995 zo'n 100 shuttletreinen per week rijden gaan in 2006 ongeveer 238 treinen per week. Het merendeel van deze diensten wordt aangeboden door nieuwe toetreders die op de markt voor shuttletreinen marktaandeel hebben afgepakt van Railion. In 2006 zijn zo'n 53 verschillende bestemmingen in 10 verschillende

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

landen bereikbaar met shuttle (Rail Cargo, 2007). In 2001 lag het aantal bereikbare bestemmingen nog op 29.

Figuur 11: Historische ontwikkeling intermodale treinen per week



Bron: Railcargo

Naast de ontwikkeling van shuttlediensten, kan het zijn dat de fysieke toegankelijkheid is beïnvloed door een verandering van de bereikbare bestemmingen bij reguliere (niet shuttledienst) treindiensten. Het ligt in de lijn der verwachting dat het aantal bestemmingen is vergroot, aangezien er sinds 2001 Europees beleid wordt gevoerd dat is gericht op harmonisering van de Europese spoorruimte. Ook over de ontwikkeling van het aantal bereikbare bestemmingen met reguliere treindiensten zijn echter geen gegevens beschikbaar.

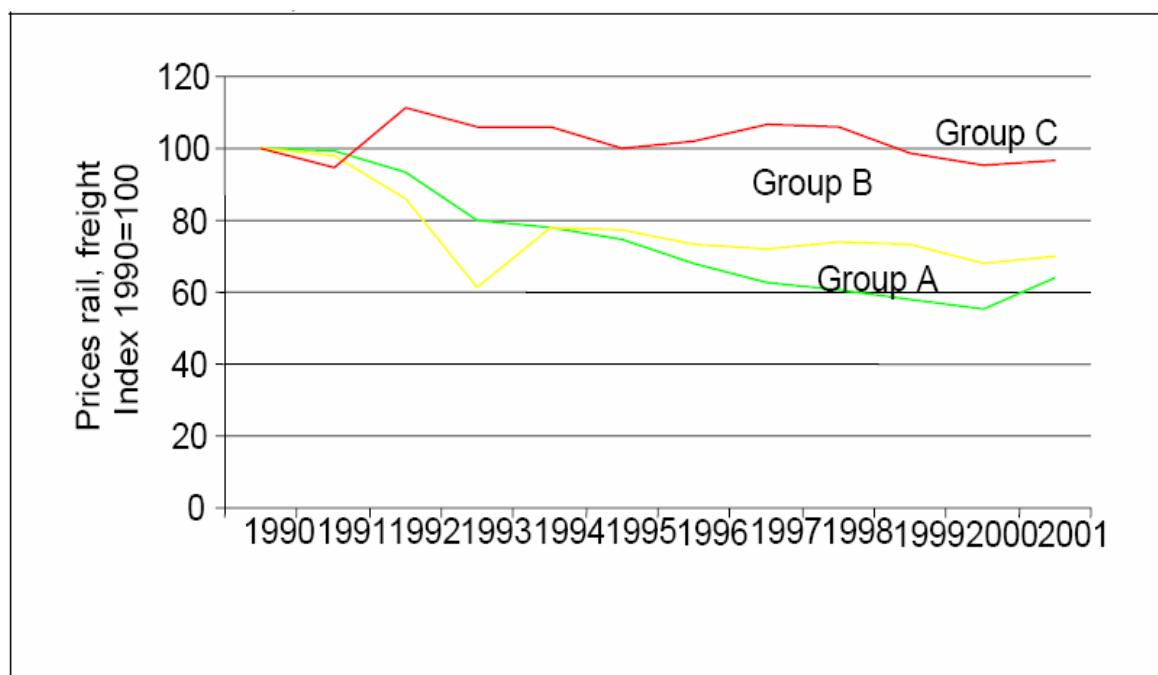
Betaalbaarheid: tarieven

Een belangrijke vraag is of de liberalisering van het spoorgoederenvervoer heeft geleid tot een reductie van transport tarieven. Twee nuanceringen vooraf zijn hierbij wellicht op zijn plaats. Ten eerste is er voor spoorvervoer niet sprake van één tarief: juist vanwege de grote hoeveelheid verschillende diensten is het meten van tarieven een zeer complexe taak. Ten tweede is het de vraag in hoeverre spoorvervoerders prijszetter zijn in tegenstelling tot prijznemers: op sommige sterk monopolioïde trajecten is er toch sprake van concurrentie tussen modaliteiten, hetgeen dus weinig ruimte biedt voor te hoge marges.

Op Europees niveau is de vraag welke invloed liberalisering heeft gehad op de tarieven van spoorgoederenvervoer diverse keren onderzocht, met wisselende uitkomsten. Copenhagen Economics vindt dat de tarieven in landen die verder zijn in het liberaliseringsproces, sterker zijn gedaald dan in landen die minder ver in het proces zijn (zie figuur 12) (Copenhagen Economics, 2005). Hetzelfde rapport stelt dat de tarieven van het Europese spoorgoederenvervoer sinds het begin van de liberalisering met 25 procent zijn gedaald. Een soortgelijke conclusie wordt bereikt door McKinsey, dat in zijn rapport uitgaat van een daling van de tarieven van gemiddeld 3 procent per jaar over de periode 2001 tot en met 2004 (McKinsey, 2005). Steer Davies Gleave concluderen daarentegen dat er geen bewijs is voor systematische tariefdalingen, hoewel er wel berichten uit de markt komen dat er sprake is van tariefdalingen (Steer Davies Gleave, 2005a). KIM bereikt in zijn recente onderzoeksrapport een zelfde conclusie (KIM, 2007).

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Figuur 12: relatie tussen verandering in prijs van goederenvervoer per spoor en mate van marktopening (Groep A heeft meest vrije markt, gevolgd door groep B en C)



Bron: Copenhagen Economics

Voor de specifiek Nederlandse situatie zijn de tarieven niet onderzocht. Er zijn wel twee redenen waarom een tariefdaling aannemelijk is. De eerste reden volgt de gedachtegang van Copenhagen Economics: de landen die het verst zijn met liberalisering hebben de neiging tot een hogere tariefdaling. Nederland heeft volgens Copenhagen Economics na het Verenigd Koninkrijk de meest open en concurrerende markt, hetgeen dus een gunstig effect zou moeten hebben. Een tweede reden kan worden gevonden in het bedrijfsresultaat van vervoerder Railion (die nog 75 procent van de markt bedient). De omzet van Railion is sinds eind jaren negentig gedaald, terwijl het vervoerde volume sterk is toegenomen. Dit impliceert een daling van de tarieven⁹².

Samenvattend kan worden gesteld dat er de nodige aanwijzingen zijn dat de tarieven van het Nederlandse spoorgoederenvervoer zijn gedaald.

4.3 Doelmatigheid

Dit hoofdstuk beschrijft achtereenvolgens: de ontwikkeling in algemene productiviteit; de drijvende krachten achter de beschreven productiviteitsontwikkeling, namelijk gemiddelde reistijd en beladingsgraad; en overheidsfinanciering.

Productiviteitscijfers algemeen

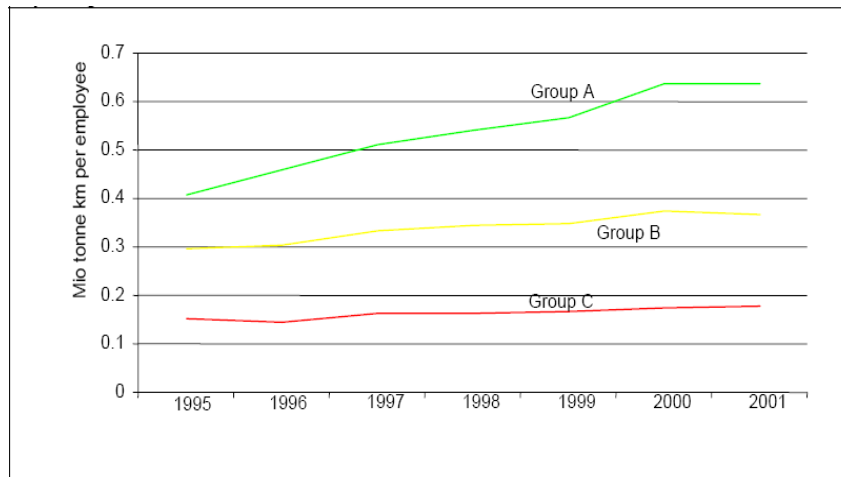
Uit verschillende rapporten blijkt dat de productiviteit van het goederenvervoer per spoor sinds de liberalisering is toegenomen. Deze cijfers hebben wel allemaal betrekking op de Europese ruimte en gaan niet in de specifieke situatie in Nederland. Voor de Europese ruimte komen diverse rapporten tot de conclusie dat de productiviteit is gestegen. De Europese Commissie en

⁹² Zie bijvoorbeeld bedrijfsgegevens Railion in Reach bedrijfsgegevens database en jaarverslagen van Railion. KIM (2007) volgt voor de Nederlandse markt een soortgelijke redenering.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Copenhagen Economics komen tot de conclusie dat de productiviteit tussen 1990 en 2003 met 47 procent is toegenomen (Copenhagen Economics, 2005). McKinsey stelt dat de kosten per tonkm tussen 2001 en 2004 met gemiddeld 2 procent per jaar zijn afgenomen (McKinsey, 2005). Over de Nederlandse situatie concludeert KIM op basis van cijfers van NScargo / Railion dat er tussen 1996 en 2001 grote efficiëntieslagen zijn behaald, vooral omdat het vervoerde volume sterk is toegenomen terwijl het aantal werknemers is afgenomen (KIM, 2007).

Figuur 13: relatie tussen spoorgoederenvervoer (arbeids)productiviteit en mate van marktopening (Groep A heeft de meest vrije markt, gevolgd door groep B en C)



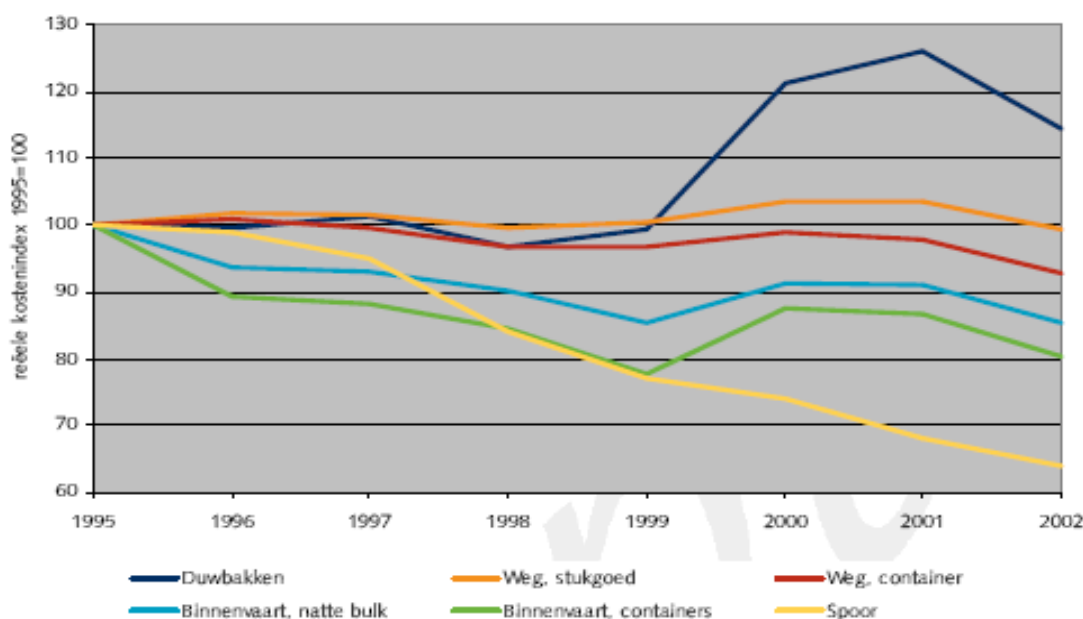
Bron: Copenhagen Economics

Figuur 14 schetst de ontwikkeling van de totale factorkosten voor diverse modaliteiten tussen 1995 en 2002⁹³. De kosten van vervoer per spoor tonen een scherpe daling, sterker dan andere modaliteiten. Ook dit is een duidelijke aanwijzing van verbeterde doelmatigheid van het spoorvervoer.

⁹³ Resultaten AVV (2004) via KIM (2007). Cijfers zijn exclusief kosten van voor- en natransport, die voor spoorvervoer substantieel kunnen zijn.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Figuur 14: ontwikkeling reële factorkosten voor diverse vervoersvormen



Bron KIM, 2007

Beladingsgraad toegenomen

De vraag rijst wat de oorzaak is van de forse productiviteitstijging en de dalende kosten van het spoorgoedervervoer. Tabel 2 laat de ontwikkeling van een aantal belangrijke determinanten voor productiviteit zien. Uit de figuur blijkt dat de beladingsgraad tussen 1995 en 2006 met maar liefst 60 procent is toegenomen. De sterke groei van het vervoerde volume kan dus worden verklaard door enerzijds dat er meer treinen rijden, en anderzijds dat deze treinen langer of zwaarder beladen zijn. Vooral dit laatste betekent sterke productiviteitswinst⁹⁴.

Tabel 2: Ontwikkeling vervoer en verkeersprestaties 1995-2006

	eenheid	1995	2000	2004	2005	2006	% verandering 95-06	
							totaal	per jaar
vervoerd gewicht	min ton	19,5	28,1	34,1	38,5	41,5	113%	7,1%
ladingtonkilometers in Nld	mid tonkm	3,0	4,6	5,8	6,4	7,2	138%	8,2%
goederentreinkilometers in Nld	min km	7,0	8,4	9,5	9,7	10,4	49%	3,7%
gemiddelde belading (ladingtonkm/treinkm)	ton	431	549	617	660	689	60%	4,4%
gemiddelde vervoersafstand Nld (ladingtonkm/gewicht)	km	155	164	171	166	173	12%	1,0%

Bron KIM, 2007

Gemiddelde reistijd afgenomen

Een tweede reden voor de toegenomen productiviteit zou kunnen zijn dat de internationalisering en de harmonisering van één Europese spoorruimte het speelveld voor vervoerders makkelijker gemaakt. Met de diverse spoorwegpakketten van de Commissie is bereikt dat grensbarrières zijn afgenomen en verdere bestemmingen soepeler zijn te bereizen. Omdat dit veelal sterk ingrijpt op factoren als wachttijd en gemiddelde snelheid, is dit rechtstreekse productiviteitswinst. In de paragraaf over kwaliteit zijn de gemiddelde snelheden voor internationale trajecten geschetst.

⁹⁴ Wel zijn er twijfels in hoeverre de kosten van zwaardere treinen voor het onderhoud van infrastructuur voldoende worden doorberekend.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Hoewel het aantal stops aanzienlijk is verminderd, vallen er op basis van deze cijfers geen conclusies te trekken.

Overige factoren

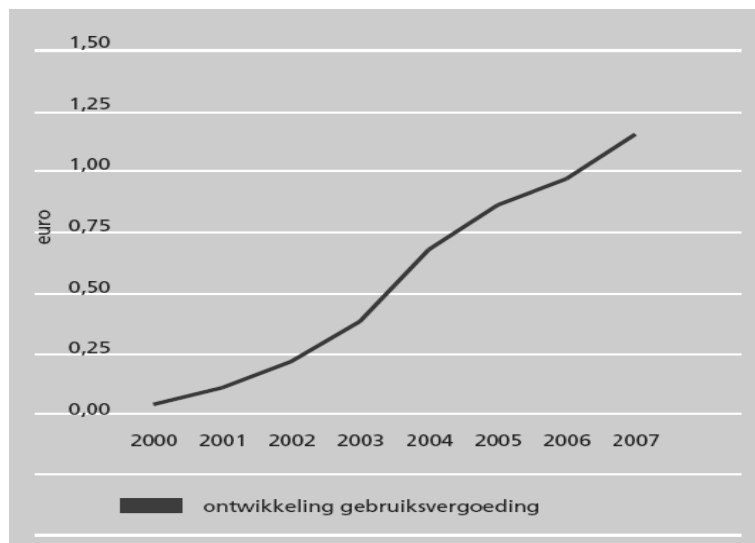
Meer in het algemeen hebben de diverse maatregelen voor spoorvervoer (scheiding vervoer en infra, marktopening) ertoe geleid dat vervoerders meer kostenbewust te werk gaan en beter inspringen op de vraag. Nog voordat er daadwerkelijk nieuwe toetreders kwamen (in de periode 1995 tot 1997) wist het toenmalige NS cargo door betere inzet van materieel en besparing op de rangeerkosten productiviteitswinst te boeken. Met de komst van nieuwe partijen nam de vraaggerichtheid en specialisatie verder toe. Dit proces is ook in Europees verband duidelijk waar te nemen, zoals hierboven reeds is beschreven.

Gebruikersvergoeding en overheidsfinanciering

Een laatste doelmatigheidsindicator is de vergoeding die goederenvervoerders voor het gebruik van het spoor aan de infrastructuurbeheerder (Prorail) betalen. De aanleg en het onderhoud van de infrastructuur worden tot 2000 gefinancierd door de overheid via het budget van ProRail. Vanaf 2000 betalen goederenvervoerders een vergoeding voor het gebruik van het spoornetwerk. Europees is bepaald dat de kosten die direct voortvloeien uit het gebruik van het spoor (zoals onderhoud) moeten worden doorbelast.

Uit figuur 15 blijkt dat de gebruiksvergoeding in 2007 € 1,15 per treinkilometer bedraagt. Als ook de niet gebruiksafhankelijke kosten in rekening gebracht zouden worden zijn de vergoedingen veel hoger (rond de € 8 à € 10 euro). Om tariefschokken te voorkomen en een gestage groei van tarieven te waarborgen, wordt de gebruiksvergoeding de komende jaren stapsgewijs verhoogd tot ongeveer € 2,50 (het Europees gemiddelde). Ook voor nieuwe spoorlijnen wordt zoveel mogelijk geprobeerd kostendekkende exploitatie te realiseren. Zo is er met betrekking tot de Betuweroute aan de Tweede Kamer toegezegd dat er aan het eind van de concessieduur (2012) sprake moet zijn van een kostendekkende exploitatie (alle kosten excl. vernieuwingskosten).

Figuur 15: Ontwikkeling verbruiksvergoeding per treinkilometer spoorvervoerders



Bron: Railcargo

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Samenvatting

Op basis van algemene productiviteitscijfers kan worden geconcludeerd dat de doelmatigheid van het goederenvervoer sterk is toegenomen. Belangrijkste krachten hierachter zijn een toegenomen beladingsgraad en een verhoging van de gemiddelde snelheid. In hoeverre de productiviteitstijging het gevolg is van liberalisering of van schaalvoordelen als gevolg van de gestegen vraag is niet te beantwoorden.

5. Werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden

5.1 Werkgelegenheid

Sinds de openstelling van het spoorgoederenvervoer voor concurrentie, vanaf ongeveer halverwege de jaren negentig, is de werkgelegenheid in de sector gedaald. Exacte cijfers ontbreken, maar een schatting kan worden gemaakt door het aantal werknemers van NS cargo, de toenmalige monopolist, te vergelijken met de totale werkgelegenheid in de sector op dit moment. Tabel 3 geeft de werkgelegenheid in 2007 weer: deze bedraagt ongeveer 1300 werknemers, verdeeld over de verschillende spoorvervoerders⁹⁵. Halverwege de jaren negentig bedroeg het werknemersaantal van NS Cargo nog tegen de 3000, in 1998 – inmiddels overgenomen door Deutsche Bahn en onder de naam Railion – was dat tegen de 2150.

De daling van de totale werkgelegenheid in de sector wordt dus geheel verklaard door de inkrimping van het personeelsbestand van Railion. De vraag of dit het gevolg is van het openstellen van de sector voor concurrentie, of dat de verkoop en reorganisatie de belangrijkste drijfveer is, is op basis van de beschikbare gegevens niet te beantwoorden. Het beeld van een toenemende arbeidsproductiviteit en vermindering van de werkgelegenheid in de spoorgoederenvervoersector wordt overigens diverse andere, geliberaliseerde Europese landen waargenomen⁹⁶.

Tabel 3: Aantal werknemers in het spoorgoederenvervoer in 2007

	Aantal werknemers	Rijdend personeel
Railion	1025	250
ACTS	110	60
ERS	50	30
Rail 4 Chem	50	-
Veolia Cargo	<50	-
Dillen Lejeune	-	-

Bron: Regioplan

Van het totaal aantal werknemers in het spoorgoederenvervoer bestaat een deel uit machinisten en het resterende deel uit overige functies. De verhouding tussen beide is bij Railion zo'n een derde machinisten, bij de nieuwe toetreders ligt dat percentage hoger – zie tabel 3. Voor de groep machinisten heeft de efficiëntieslag die het gevolg was van liberalisering en reorganisatie, geleid tot een licht gewijzigd takenpakket. Een machinist verricht tegenwoordig meer voor- en nawerk, zoals het ontkoppelen van treinen. Vanwege de toename van de grensoverschrijdende handel zijn er meer internationaal rijdende machinisten⁹⁷.

5.2 Arbeidsvoorwaarden

De voornaamste bron voor de ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden in de spoorgoederenvervoersector is analyse van veranderingen in de bedrijfstak CAO. Op basis van

⁹⁵ Bron van tabel 3 is Regioplan (2008). Cijfers zijn gebaseerd op inschattingen van FNV bondgenoten en bevestigd door ACTS. Controle in bedrijfsdatabase 'Reach' bevestigt dit beeld.

⁹⁶ Copenhagen Economics (2005) *Market Opening in Network Industries*

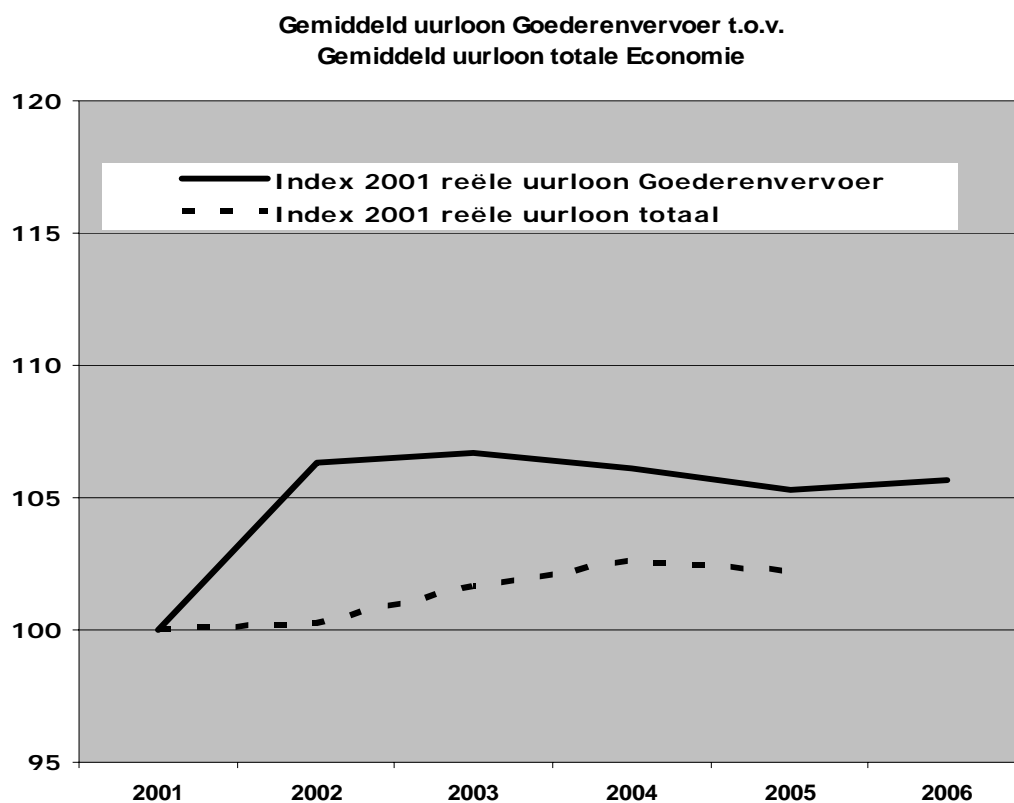
⁹⁷ Regioplan (2008).

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

CAO analyse en gesprekken met vakbonden komt Regioplan tot de conclusie dat de arbeidsvoorwaarden vrijwel ongewijzigd zijn gebleven. Zo zijn onder andere vakantie-uitkeringen, werknemersbijdragen aan het pensioen en de aantallen verlof- en vrije uren gelijk gebleven over de periode 2001-2006.

Uit figuur 16 blijkt tevens dat het gemiddelde reële uurloon van een machinist over de periode 2001-2006 is gestegen. De reële stijging was vooral in 2001-2003, daarna is het reële gemiddelde uurloon licht gedaald. Het uurloon is weergegeven exclusief bijzondere uitkeringen en toeslagen. Daarnaast is de functietoeslag voor een machinist internationaal van 136,10 euro per maand in 2001 gestegen naar 151,32 euro per maand in 2006. Het beeld van stijgende salarissen voor machinisten wordt ook in andere Europese landen waargenomen⁹⁸. Cijfers over het uurloon en functietoeslag zeggen echter alleen iets over een deel van het totale werknemers, namelijk de machinisten. Over de overige werknemers zijn geen gegevens beschikbaar.

Figuur 16: Gemiddelde uurloon machinist, 2001-2006



Bron: Regioplan; bewerking MinEZ

De hierboven beschreven cijfers zijn van toepassing op zowel Railion als op de nieuwe toetreders, omdat de CAO voor de bedrijfstak goederenvervoer per spoor steeds algemeen verbindend is verklaard. De nieuwe vervoerders hebben echter de behoefte om meer eigen arbeidsvoorwaarden te hanteren. De huidige CAO (van 1 april 2007 tot en met maart 2009) is nog niet algemeen verbindend verklaard.

⁹⁸ Zie bijvoorbeeld Steer Davies Gleave (2006) *Implementation of EU directives*.

6. Samenvatting en conclusies

De liberalisering van de markt voor het spoorgoederenvervoer is in gang gezet door Europese richtlijnen (1991, 2001, 2004) en uitgewerkt in Nederlandse wetgeving (o.a. 1995, 2005). In Europees perspectief was het doel van de liberalisering het komen tot één Europese spoorsector. De scheiding van infrastructuur en vervoer werd ingezet als middel om marktopening mogelijk te maken en de kosten van spoorvervoer transparanter te maken. Daarnaast was, zowel in Europa als in Nederland, de gedachte dat concurrentie op het spoor zou leiden tot een doelmatig en betrouwbaar goederenvervoer.

De ontwikkeling van het spoorgoederenvervoer sinds begin jaren '90 wordt gekenmerkt door sterke groei, verbetering van de productiviteit en diversificatie van het aanbod. Deze ontwikkeling laat zich verklaren door drie factoren. Allereerst heeft de toename van internationale handel geleid tot een sterke groei van de vraag naar transport. Ten tweede zijn de Nederlandse en Europese markten geliberaliseerd waardoor nieuwe toetreders met nieuwe vervoersconcepten op de groeiende vraag konden inspringen. Ten derde is de Europese spoorruimte geharmoniseerd waardoor belemmeringen voor transport worden aangepakt.

Over de ontwikkeling van de kwaliteit van het spoorgoederenvervoer zijn weinig gegevens beschikbaar, maar deze lijkt sindsdien verbeterd. De belangrijkste ontwikkeling is dat er nieuwe producten zijn ontstaan, omdat toetreders tot de markt (met name voor containers) van nieuwe logistieke concepten gebruik maken die meer vraaggericht zijn. De gemiddelde reistijden lijken iets te zijn afgenomen, vooral als gevolg van de harmonisering van de Europese spoorruimte, hoewel hier geen harde cijfers over beschikbaar zijn. Over punctualiteit en betrouwbaarheid zijn ook geen accurate cijfers beschikbaar.

Ook over de toegankelijkheid van het spoor zijn weinig relevante data beschikbaar. Niettemin lijkt een aantal elementen van de toegankelijkheid wel degelijk verbeterd. Ten eerste is de fysieke toegankelijkheid toegenomen als gevolg van de toename van het aantal shuttlediensten. Daarnaast zijn er aanwijzingen dat de tarieven van spoorgoederenvervoer zijn gedaald, waardoor de financiële toegankelijkheid is verbeterd. Of de harmonisering van de Europese spoorruimte regels (zoals veiligheidseisen en administratieve procedures) heeft geleid tot meer en beter bereikbare bestemmingen is niet te zeggen: hier zijn geen gegevens over beschikbaar.

Algemene productiviteitscijfers tonen aan dat de doelmatigheid van het goederenvervoer sterk is toegenomen. Belangrijkste krachten hierachter zijn een toegenomen beladingsgraad en een verhoging van de gemiddelde snelheid. Het is moeilijk te beantwoorden of deze productiviteitstijging het gevolg is van de liberalisering en daarmee heeft geleid tot een grotere vraag, óf dat de causaliteit andersom is, namelijk dat de toegenomen vraag naar transport heeft geresulteerd in schaalvoordelen die productiviteitstijging tot gevolg hadden.

De werkgelegenheid in de sector is sinds halverwege de jaren negentig flink gedaald. Door een combinatie van toenemende concurrentie, privatisering en reorganisatie - en de efficiëntieslag die daarvan het gevolg was - is het totale personeelsbestand van Railion gedaald van bijna 3000 mensen begin jaren negentig (toen nog NS Cargo) naar ongeveer 1050 in 2007. Deze afname in werkgelegenheid voor een klein deel gecompenseerd door de werknemers die bij nieuwe spoorvervoerders werkzaam zijn, zo'n 200 á 300 banen in totaal.

Op het gebied van arbeidsvoorwaarden in het spoorgoederenvervoer, zijn de salarissen van machinisten licht gestegen, over de lonen van werknemers in andere functies zijn geen gegevens

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

bekend. De overige arbeidsvoorwaarden, zoals verlofuren, decemberuitkeringen en pensioenbijdragen, zijn grotendeels onveranderd.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Literatuurlijst

CBS (diverse jaren) diverse bestanden Statline op www.cbs.nl.

CPB (2006) *The impact of competition on productive efficiency in European railways*, CPB discussion paper 71, 2006.

Copenhagen Economics (2005) *Market Opening in network economies: final report en sector analyses*. European Commission, DG Internal Market.

EU Commissie (2007) *Towards a rail network giving priority to freight: annex to the communication from the commission to the council and the European parliament*, Brussel.

IBM (2004) *Rail liberalisation index 2004. Comparison of market opening in the rail markets of the member states of the European Union, Switzerland and Norway*.

IBM (2007) *Rail liberalisation index 2007. Market opening: comparison of market opening in the rail markets of the member states of the European Union, Switzerland and Norway*, Brussels.

KIM (2007) *Marktontwikkeling in het goederenvervoer per spoor 1995-2020*, Kennisinstituut voor mobiliteitsbeleid.

Rail Cargo Information Netherlands (2007) *Spoor in cijfers 2007*, Rotterdam.

Rail Cargo Information Netherlands (2005) *Spoor in cijfers 2005*, Rotterdam.

Vassalo & Fagan (2007) *Why do railroads carry a greater share in the US than in Europe?* Transportation 34:177-193.

NEA (2004) *Factorkosten van het goederenvervoer: een analyse van de ontwikkeling in de tijd*, Rijswijk.

McKinsey (2005) *Future of European railfreight: a perspective on the sustainability of rail freight in Europe*. Brussels.

Steer Davies Gleave (2005a) *Railimplement – Implementation of EU directives 2001/12/EC, 2001/13/EC and 2001/14/EC*, Brussel.

Steer Davies Gleave (2005b) *Railimplement – Implementation of EU directives 2001/12/EC, 2001/13/EC and 2001/14/EC: Country Report Netherlands*, Brussel.

Steer Davies Gleave (2006) *SEVRAIL study: assessment of present and likely future conditions of providing rail-related services*, Bologna.

6. Sectoranalyse regionaal spoor-, stad- en streekvervoer

1. Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de ontwikkelingen in het openbaar stad- en streekvervoer. Dit vervoer omvat het stad- en streekvervoer per bus, tram en metro en het decentrale personenvervoer per spoor (contractsector lijnen) anders dan het spoorvervoer in de hoofdrailnet concessie. Decentrale overheden verzorgen het openbaar stad- en streekvervoer, via openbare aanbestedingen van concessies, op basis van de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000).

Deze sectoranalyse maakt vooral gebruik van eerdere evaluaties van de Wp2000 en van recentere data, indien die beschikbaar is. De meeste verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van het aanbesteden van openbaar vervoer liggen bij decentrale overheden⁹⁹. De decentrale overheden voeren verschillend openbaar vervoerbeleid, waardoor de uitkomsten ook verschillen. Dit maakt het moeilijker om overkoepelende ontwikkelingen van aanbestedingen in het stad- en streekvervoer aan te geven.

Allereerst wordt het beleidskader kort weergegeven inclusief de doelen, instrumenten en de Wp2000, waarin het beleid heeft geresulteerd. Vervolgens worden de ontwikkelingen ten aanzien van de publieke belangen kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid beschreven alsmede de sectorale belangen werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden.

⁹⁹ De hier bedoelde decentrale overheden zijn de 12 provincies en de 7 plusregio's. De plusregio's zijn: stadsregio's Amsterdam en Rotterdam, stadsgewest Haaglanden, bestuur regio Utrecht, regio Twente, knooppunt Arnhem-Nijmegen en samenwerkingsverband regio Eindhoven.

2. Beleidskader

Vanaf de jaren '60 nam het autogebruik sterk toe, tegelijkertijd nam het OV-gebruik af. Door het lagere OV-gebruik daalde de inkomsten voor vervoerbedrijven. Daarnaast namen de arbeidskosten sterk toe. Door de lagere inkomsten en hogere kosten namen de exploitatietekorten toe. Deze werden gecompenseerd met subsidie van de overheid. De afname in het OV-gebruik werd onwenselijk geacht. Bovendien zou het OV een steeds groter deel van de overheidsmiddelen in beslag nemen.

Er werd geconstateerd dat vraag en aanbod van vervoer onvoldoende op elkaar waren afgestemd. De totale omvang van mobiliteit en de kwaliteitseisen aan openbaar vervoer van de reizigers waren sterk toegenomen. Daarom werd in het begin van de jaren '90 de commissie Brokx ingesteld om te onderzoeken hoe het gebruik van het OV weer kon toenemen en hoe tegelijkertijd een hogere kostendekkingsgraad¹⁰⁰ zou worden gerealiseerd (KPMG, 2002), (Berenschot, 2004).

De commissie Brokx pleitte in haar adviezen van 1993 en 1995 voor ontvlechting, verzakelijking en introductie van marktwerking in het openbaar vervoer. Het vervoer moest beter afgestemd worden op de klant en effectiever en efficiënter werken.

Om deze doelen te bereiken adviseerde de commissie om de taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en de middelen te decentraliseren. De gedachte bij decentralisatie is dat op een lager schaalniveau het vervoer beter kan worden afgestemd op de lokale voorkeuren. De decentrale overheden hebben betere kennis van de lokale vervoermarkt en van de lokale voorkeuren van de gebruikers en potentiële gebruikers van het openbaar vervoer. Daarnaast adviseerde de commissie om concurrentie om de weg te introduceren. Dit kan door vervoerbedrijven te laten concurreren om de bevoegdheid om in een gebied voor een bepaalde tijd vervoer te leveren (KPMG, 2002).

Het kabinet nam deze adviezen over. Het openbaar vervoer werd gedecentraliseerd in 1998. Het Rijk droeg de bevoegdheden voor het streekvervoer over aan regionale overheden en de verantwoordelijkheid voor het stadsvervoer¹⁰¹ werd door de gemeenten overgedragen aan de regionale overheden. Naast de decentralisatie, werd in de Wet personenvervoer 2000 voorgeschreven dat openbaar stad- en streekvervoer in 2007 moet zijn aanbesteed. Uit de memorie van toelichting blijken de volgende doelen van de Wet personenvervoer:

- Verbetering van de kostendekkingsgraad tot tenminste 50%.
- Een selectieve en regionaal gedifferentieerde toename van het OV-gebruik.

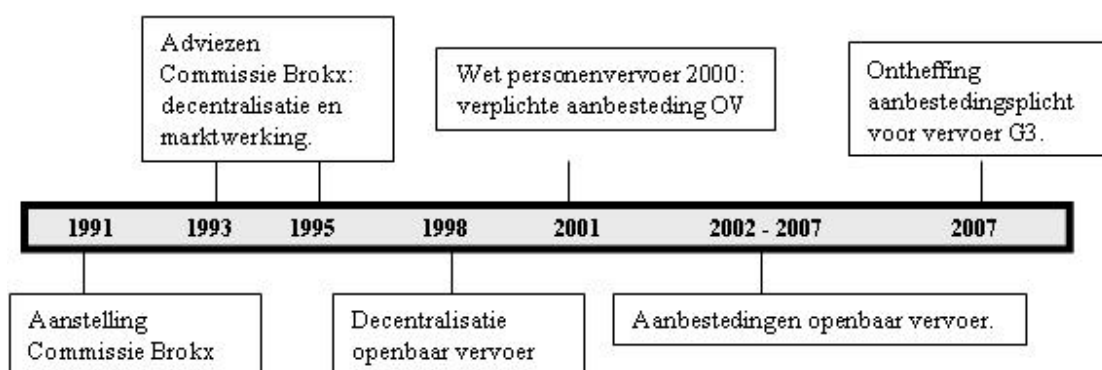
De systematiek van het aanbesteden van openbaar vervoerconcessies is het hoofdinstrument dat moet bijdragen aan deze doelen in de Wet personenvervoer.

¹⁰⁰ De kostendekkingsgraad is de verhouding: reizigersopbrengsten / subsidie + reizigersopbrengsten. Grofweg kan gezegd worden dat de kostendekkingsgraad de bijdrage van reizigers laat zien in de totale OV-omzet. Zie ook de paragraaf over doelmatigheid.

¹⁰¹ Vóór 1998 waren een aantal gemeenten verantwoordelijk voor het vervoer binnen hun gemeentegrenzen.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Figuur 1: Overzicht beleidswijzigingen



3. Marktdynamiek

In de wet personenvervoer 2000 is opgenomen dat al het openbaar stad- en streekvervoer vanaf 2007 in concessies moest zijn aanbesteed, alleen de 4 grote steden kregen uitstel. Inmiddels is een wijziging van de Wp2000 gepland naar aanleiding van de door de Tweede Kamer aangenomen motie Roefs¹⁰². Deze wijziging beoogt de stadsregio's van de steden Rotterdam, Amsterdam en Den Haag de mogelijkheid te bieden onder strikte voorwaarden het vervoer zoals uitgevoerd door de gemeentelijke vervoerbedrijven onderhands te gunnen in plaats van aan te besteden.

Een concessie is het exclusieve recht op het leveren van openbaar vervoer in een bepaald gebied, voor een bepaalde tijd. Via een openbare aanbesteding wordt de concessie gegund aan een van de biedende vervoerders. Na 6-8 jaar wordt de concessie opnieuw openbaar aanbesteed. De concurrentiedruk die vervoerders ervaren, is toegenomen door aanbesteden.

Gunningscriteria bij aanbestedingen

De criteria op basis waarvan de gunning geschiedt, worden door de OV-autoriteiten opgesteld. OV-autoriteiten zijn de decentrale overheden die verantwoordelijk zijn voor het stad- en streekvervoer in een gebied. Dit zijn de 12 provincies en de 7 plusregio's. Zij zijn in deze markt de vragende partij en proberen de gewenste hoeveelheid en kwaliteit openbaar vervoer voor de consument in te kopen.

Gunningscriteria die worden gehanteerd zijn: de prijs, de aangeboden hoeveelheid vervoer, de kwaliteit, de fysieke toegankelijkheid, de inspanningen van de vervoerder om reizigersgroei te behalen en punctualiteit. Na de aanbesteding controleert de OV-autoriteit of de vervoerder aan de gestelde voorwaarden blijft voldoen. Bij slechte uitvoering kunnen sancties volgen, dit kunnen boetes betreffen of in een uiterst geval intrekken van de concessie en nieuwe aanbesteding (AIAS-UvA, 2007).

De gemiddelde kosten van het aanbesteden voor de decentrale overheden werden in 2002-2004 geschat op 200.000 euro. Het overgrote deel van de kosten zijn personeelskosten en kosten van extern ingekochte expertise. De kosten van aanbesteden voor vervoerbedrijven zijn gemiddeld, volgens vervoerders zelf, ongeveer enkele tonnen per offerte (Berenschot, 2004). Het is niet bekend of deze kosten worden doorberekend in de aanbieding die vervoerders doen of dat de aanbestedingskosten deels ten koste van de marge gaan. Berenschot (2004) gaat er vanuit dat de vervoerders deze kosten doorberekenen in de aanbieding die zij doen.

Grootte van de openbaar vervoer markt

Begin 2007 was ongeveer 40% van de totale OV-markt aanbesteed, gemeten in omzet. De totale omzet (reizigersopbrengsten + exploitatiesubsidie) van de OV-markt inclusief de vier grote steden is ongeveer 1,8 miljard euro. De omzet in de vier grote steden is ongeveer 40% van die markt. Zonder de vier grote steden mee te rekenen was er in 2007 ongeveer 70% van de omzet aanbesteed. Het percentage dat is aanbesteed is geleidelijk gegroeid vanaf 2002 toen de eerste aanbestedingen waren.

¹⁰² Zie stukken Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30421 en 23645, nr.17 & kamerstuk 23645, nr. 167.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Tabel 1: Grootte van de OV-markt en percentage aanbesteed 2007

Grootte van de OV-markt en percentage aanbesteed in 2007		
	omzet (miljarden)	aanbesteed
totaal stad- en streekvervoer	1,8	40%
idem exclusief G4	1,1	70%

Bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, figuur op basis van ministeriële uitvraag aan decentrale overheden, KpVV en schattingen o.a. op basis van WROOV cijfers. Omdat er verschillende bronnen zijn gebruikt en er schattingen zijn gemaakt geven de cijfers geen exact beeld maar een indicatie.

Rijksbijdrage exploitatie openbaar vervoer

Onderstaande tabel laat de rijksbijdrage voor de exploitatie voor het decentrale openbaar vervoer zien voor de periode 1995-2005. Vanaf het jaar 2005 is er geen afzonderlijk budget meer voor de exploitatie van openbaar vervoer. Dat budget is samen met andere budgetten in 2005 opgegaan in de brede doeluitkering (BDU) verkeer en vervoer. De decentrale overheden hebben de bevoegdheid om met de BDU zelf de mix aan maatregelen en investeringen te bepalen. De cijfers betreffen de totale rijksbijdrage bedoeld voor exploitatie van OV. Naast dit budget kunnen decentrale overheden ook OV financieren uit andere middelen. Hierover zijn geen precieze data beschikbaar. In onderstaande cijfers zijn ook bezuinigingen en loon/prijscompensaties verwerkt. Omdat deze tegen elkaar inwerken zijn de bezuinigingen niet uit deze cijfers af te leiden. Over de periode 2000-2005 waren de totale gezamenlijke bezuinigingen op de rijksbijdrage voor OV 194 miljoen euro (bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat).

Tabel 2: Rijksbijdrage Exploitatie OV

Rijksbijdrage exploitatie ov (x 1.000 euro)			
	OV	Trein	Totaal
1995	838.051	0	838.051
1996	867.733	0	867.733
1997	886.635	0	886.635
1998	927.873	0	927.873
1999	947.963	0	947.963
2000	979.744	8.136	987.880
2001	994.331	15.022	1.009.353
2002	1.073.856	18.886	1.092.742
2003	1.093.902	19.610	1.113.512
2004	1.096.627	23.160	1.119.787
2005	1.093.635	24.410	1.118.045

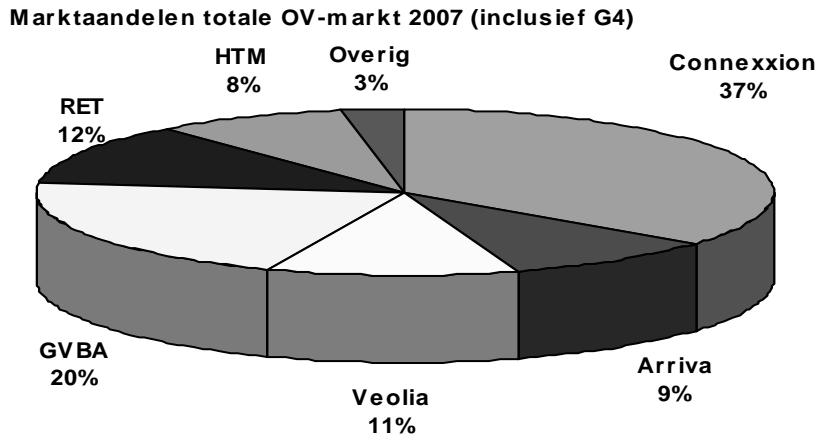
Bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het jaar 2005 is geschat als aandeel uit de BDU.

Concentratie

Onderstaande figuur laat de marktaandeelen in de OV-markt zien. In de figuur is te zien dat naast de gemeentelijke vervoerbedrijven (HTM, GVBA, RET) die een groot deel van de markt in handen hebben, er drie andere belangrijke spelers op de markt zijn: Connexxion, Arriva en Veolia.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

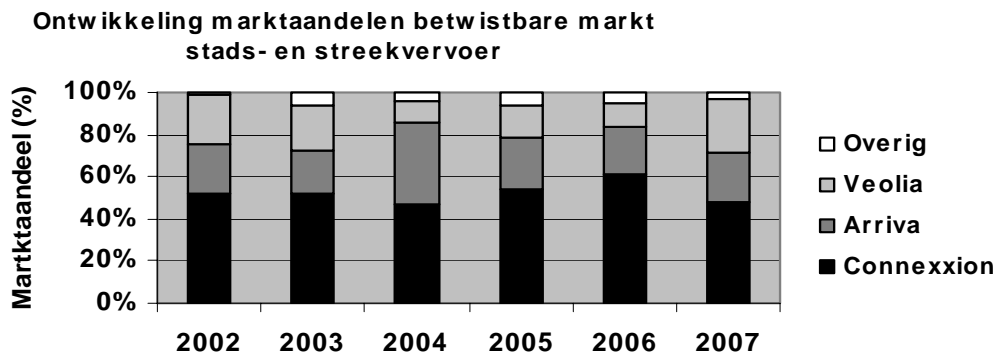
Figuur 2: Marktaandelen totale OV-markt



Bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, figuur op basis van ministeriële uitvraag aan decentrale overheden, KpVV en schattingen o.a. op basis van WROOV cijfers. Omdat er verschillende bronnen zijn gebruikt en er schattingen zijn gemaakt geven de cijfers geen exact beeld maar een indicatie.

De aandelen die vervoerders hebben in het betwistbare deel van de markt¹⁰³, worden in onderstaande figuur weergegeven. De figuur geeft per jaar aan hoe de betwistbare markt is verdeeld over de vervoerders. De betwistbare markt is voor het overgrote deel in handen van drie vervoerders. Een vergroting van het marktaandeel in deze figuur zegt vooral iets over welke vervoerder nieuw aanbestede concessies won. Als het marktaandeel daalt over de jaren, betekent dat niet dat een vervoerder een deel van zijn omzet kwijt is geraakt aan een andere vervoerder, wel dat zijn aandeel in de gehele betwistbare markt kleiner is geworden. Dit komt doordat de grootte van de betwistbare markt (noemer) in de deze jaren in omvang groeide.

Figuur 3: Marktaandelen betwistbare markt



Bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, figuur op basis van ministeriële uitvraag aan decentrale overheden, KpVV en schattingen o.a. op basis van WROOV cijfers. Omdat er verschillende bronnen zijn gebruikt en er schattingen zijn gemaakt geven de cijfers geen exact beeld maar een indicatie.

¹⁰³ De betwistbare markt is in deze figuur de totale omzet van het aanbestede vervoer per jaar. Deze omzet is toegenomen over de jaren omdat er steeds een nieuw deel van de markt voor het eerst werd aanbesteed.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Gedrag en toetreding

Tussen 2002 en 2007 waren er 49 openbare aanbestedingen van openbaar stads- en streekvervoer. Daarbij werd per aanbesteding gemiddeld door drie partijen geboden op de concessie. Bij ongeveer tweederde van de aanbestedingen waren er geen andere bidders dan de “grote drie” vervoerders: Connexion, Arriva en Veolia (bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat).

In ongeveer tweederde van de gevallen won de zittende vervoerder de aanbesteding. Dit kan komen doordat de zittende vervoerders betere informatie hebben over de lokale markten. De specifieke kennis over ontwikkeling in het aantal en type reizigers is nuttige informatie bij het inschatten van de opbrengstrisico's in een concessiegebied. Deze specifieke informatie kan een toetredingsbelemmering zijn voor vervoerders die deze informatie niet hebben. Daarnaast kunnen ook de grootte van de concessies, de verplichte overname van personeel van de zittende vervoerder en grote investeringen toetreding belemmeren. Ook het huidige verdelingsstelsel¹⁰⁴ van vervoeropbrengsten wordt gezien als een toetredingsbelemmering voor met name buitenlandse partijen (PWC, 2007 & KPMG, 2002).

Samenvatting

De provincies en plusregio's zijn verantwoordelijk voor het openbaar stad- en streekvervoer. Via openbare aanbestedingen gunnen zij concessies aan vervoerders.

In de gunningscriteria beschrijven de decentrale overheden onder andere de gewenste kwaliteit, hoeveelheid en toegankelijkheid binnen de budgettaire mogelijkheden. Tussen 2002 en 2007 is ongeveer 70% van de markt (exclusief de G4) aanbesteed. De totale omzet in de OV-markt is ongeveer 1,8 miljard euro. Deze omzet in de OV-markt bestaat uit ongeveer 60% exploitatiesubsidie en 40% reizigersopbrengsten. Een groot deel (0,7 miljard) bevindt zich in de G4. De belangrijkste aanbieders op de OV-markt zijn de drie grote gemeentevervoerbedrijven en de drie grote vervoerders die actief zijn bij de aanbestedingen; Connexion, Veolia en Arriva. Er zijn enkele toetredingsbelemmeringen op de OV-markt zoals de grootte van de concessies en het verdelingsstelsel van vervoersopbrengsten.

¹⁰⁴ Met de komst van de OV-chipkaart in 2009 zal het huidige systeem komen te vervallen en komt de gegenereerde opbrengst rechtstreeks aan de vervoerder toe.

4. Publieke belangen

4.1 Kwaliteit

De kwaliteit van het openbaar stad- en streekvervoer kan op verschillende manieren in kaart worden gebracht. Er kan gekeken worden naar de klanttevredenheid over het openbaar vervoer. Verder kan gekeken worden naar de wettelijke regelingen om de kwaliteit te borgen, dit gebeurt door verplichte consumenteninspraak. Ook de kwaliteit en leeftijd van het materiaal waarmee wordt gereden, kan een indicatie geven van de kwaliteit van OV. Een groot deel van de kwaliteitsontwikkeling wordt bepaald door concessievoorschriften door de OV-autoriteiten. Naast de genoemde kwaliteitsindicatoren zijn er ook andere kwaliteitsindicatoren denkbaar, bijvoorbeeld ontwikkelingen in overstapmogelijkheden en reistijden. Hierover is echter te weinig data beschikbaar.

Consumenteninspraak

De Wp2000 regelt dat consumentenorganisaties een consumentenadvies mogen uitbrengen. Concessiehouders zijn verplicht om een beslissing die afwijkt van het consumentenadvies, goed te motiveren en met de consumentenorganisaties nader te overleggen voordat de beslissing wordt uitgevoerd.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat bevordert ook de inspraak van consumenten door de Stichting OPC te ondersteunen. De stichting OPC is het expertisecentrum voor consumenteninspraak in het regionaal openbaar vervoer.

Berenschot (2004) constateert dat er over het algemeen meer betrokkenheid is van consumentenorganisaties bij aanbestede concessies dan bij niet-aanbestede concessies.

De wijze waarop consumentenorganisaties worden betrokken, is 'zwaarder' in de aanbestede concessies dan bij de niet-aanbestede concessies: bij aanbestede concessies gaat het veelal om inspraak terwijl bij niet-aanbestede concessies meer sprake is van informeren en adviseren.

Klanttevredenheid

Een belangrijke indicator voor de kwaliteit van het openbaar vervoer is de klanttevredenheid. In onderstaande tabel staan de landelijke cijfers over de tevredenheid voor de aanbestede en niet-aanbestede gebieden bij elkaar. De cijfers 2001-2003 kunnen niet één op één worden vergeleken met 2004-2006 omdat er vanaf 2004 voor een andere onderzoeksmethode is gekozen. Wel kan de ontwikkeling worden bekeken.

Tabel: 3 Klanttevredenheid OV

Klanttevredenheid regionaal openbaar vervoer						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Algemeen oordeel	6,8	6,7	6,9	7,2	7,2	7,2
Informatie en veiligheid	-	-	-	7,5	7,5	7,6
Rijcomfort	-	-	-	7,3	7,3	7,3
Tijd en doorstroming	-	-	-	6,3	6,3	6,2

Bron: Klantenbarometer www.kpvn.nl

Als wordt vergeleken tussen aanbesteed en niet aanbesteed dan blijkt op basis van data uit de klantenbarometers dat de klanttevredenheid over het stad- en streekvervoer hoger is in de aanbestede gebieden dan in de niet-aanbestede gebieden. Over de periode 2000-2006 scoren

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

aanbestede concessies hoger dan niet-aanbestede concessies. In het bijzonder scoren de recent aanbestede gebieden significant beter. Over de periode 2000-2006 scoort het aanbestede vervoer 7,3 tegenover 6,8 voor de niet-aanbestede gebieden (Inno-v, 2007).

Eén van de aspecten waarop volgens klanten in aanbestede gebieden beter wordt gescoord dan in niet-aanbestede gebieden, is de vriendelijkheid en rijstijl van de chauffeur. Een ander aspect waarop beter is gescoord is de toegankelijkheid en reinheid van het materieel (Twynstra Gudde, 2005).

In de OV-klantenbarometer 2006 is een nieuw aspect geïntroduceerd. Als reizigers in een gebied bepaalde kwaliteitsaspecten hoger waarderen dan een 7 en deze aspecten worden hoger gewaardeerd dan het landelijk gemiddelde, krijgt dat gebied een ster. Ook daaruit blijkt dat de gebieden met de hoogste waardering aanbestede gebieden zijn. Er zijn tien gebieden met het maximale aantal sterren waarvan in acht gebieden recentelijk aanbesteding heeft plaatsgevonden. Van de gebieden zonder sterren zijn vijf van de zes nog niet aanbesteed (KpVV, juli 2007).

Kwaliteit materieel

De decentrale overheden richten zich vaker op kwaliteit in de aanbesteding. Kwaliteit zit voor hen voor een deel in technologische innovaties in het materieel. Voorbeelden van deze innovaties zijn lagevloerbussen, vraagafhankelijk kleinschaliger vervoer en reisinformatiesystemen. Vervoerbedrijven op hun beurt proberen innovaties te gebruiken om de kwaliteitsaspecten in hun bieding uit te breiden. Innovatie is voor hen daarmee een onderdeel van de strategie om aanbestedingen te winnen (Ongkittikul, 2006).

In veel aanbestede gebieden wordt materieel gebruikt dat nieuwer, comfortabeler en beter toegankelijk, maar ook schoner en stiller is. In openbaar aanbestede concessies wordt steeds meer met toegankelijke lagevloerbussen gereden. Onder andere toegankelijkheid en reinheid van het materieel zijn volgens klanten vooral verbeterd (TransTec, 2005 & Twynstra Gudde, 2005). In de aanbestedingen in 2001-2003 werd twee keer zo vaak nieuw materieel in het programma van eisen voorgeschreven dan in niet-aanbestede gebieden. Dit is ook mogelijk omdat de aanbestede concessies meestal een langere looptijd hebben dan onderhands gegunde concessies (Berenschot, 2004).

Er zijn echter wel in de afgelopen jaren incidenten geweest met materieel dat soms ook werd afgekeurd. Deze incidenten kwamen zowel voor in aanbestede als niet-aanbestede gebieden. Verder zijn er ook incidenten geweest waarbij nieuw materieel was afgesproken in de concessie maar waar de vervoerder te laat over dat materieel beschikte. Er werd daarom tijdelijk met ouder materieel gereden. In Noord-Brabant¹⁰⁵ was dit ook een van de gevolgen van de mislukte aanbesteding in 2006. Het te laat beschikken over het gevraagde materieel heeft vaak te maken met een te korte implementatieperiode (PWC, 2007).

Samenvatting

Afrondend kan gesteld worden dat de ontwikkeling van kwaliteit voor een belangrijk deel afhankelijk is van de kwaliteit die OV-autoriteiten vragen. De aanbesteding van concessies lijkt daarbij te helpen. De kwaliteit van de consumenteninspraak is verbeterd in de afgelopen jaren. Ook kan gesteld worden dat de consumenteninspraak “zwaarder” is in de aanbestede concessies ten opzichte van de niet-aanbestede concessies. Bij de indicator klanttevredenheid kan gesteld worden dat de tevredenheid van klanten hoger is in de aanbestede gebieden dan in de niet-

¹⁰⁵ De marktpartij die in Noord-Brabant de concessie had gekregen, had een rekenkundige vergissing gemaakt en wilde zich terugtrekken. Hierdoor ontstond veel juridisch getouwtrek, en uiteindelijk een oplossing waarbij twee andere partijen de concessie op zich hebben genomen. De nieuwe concessiehouders hadden toen niet voldoende tijd om tijdig nieuw materieel aan te schaffen.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

aanbestede gebieden. Wat betreft het materieel kan gesteld worden dat de kwaliteit ervan verbeterd is. De klanten zijn er meer tevreden over en er wordt vaker met nieuw en toegankelijker materieel gereden. Er zijn echter wel in de afgelopen jaren incidenten geweest met materieel dat uiteindelijk ook werd afgekeurd. Deze incidenten kwamen zowel voor in aanbestede als niet-aanbestede gebieden.

4.2 Toegankelijkheid

In deze paragraaf worden de ontwikkelingen in de toegankelijkheid van het openbaar vervoer beschreven. Daarbij wordt gekeken naar de beschikbaarheid en betaalbaarheid van openbaar vervoer met de indicatoren *aanbod ritkilometers*, *prijisperceptie*, *tariefontwikkeling* en de indicator *beschikbaarheid toegankelijk materieel* (toegankelijkheid van bus voor gehandicapten en ouderen).

Aanbod ritkilometers

De veranderingen in het aanbod zijn sinds de introductie van de Wp2000 zeer divers geweest. Het totale aanbod van vaste lijndienstritten in ritkilometers in het openbaar vervoer laat een daling zien tussen 2000 en 2004. Vooral als gevolg van bezuinigingen worden dan zwakke verbindingen en parallelverbindingen geschrapt. Tussen 2004 en 2006 stijgt het aanbod van vaste lijndienstritten echter weer. In het vraagafhankelijk vervoer¹⁰⁶ (e.g. regiotaxi) is deze ontwikkeling precies omgekeerd. In totaal (vaste lijndiensten en vraagafhankelijk vervoer) is het aanbod van openbaar vervoer tussen 2000 en 2006 licht gestegen (NEA, 2005 & KPVV, 2007). In onderstaande tabel staan de ritkilometers (absoluut en geïndexeerd) per jaar in het stad- en streekvervoer uitgesplitst naar aanbesteed/niet aanbesteed. Als wordt gekeken naar aanbestede ten opzichte van niet-aanbestede gebieden, is een sterke stijging te zien in het aanbod na de aanbesteding. Alleen de vroege aanbestedingen in 2002-2003 laten in recente jaren een dalend aanbod zien. De hoofdoorzaak daarvan is waarschijnlijk te vinden in de bezuinigingen op de rijksexploitatiebijdrage die decentrale overheden verdraagd doorvoeren via clausules over minderwerk (NEA, 2005). Ook in de niet-aanbestede gebieden is het aanbod van vaste lijndienstritten gedaald tussen 2000 en 2006 (KPVV, 2007).

Tabel 4 : Ritkilometers van november 2000, 2003-2006 (inclusief GVB, RET, HTM).

	2000		2003		2004		2005		2006	
	Mln.	index	Mln.	index	Mln.	index	Mln.	index	Mln.	index
1. Niet aanbesteed	270	100	262	97.1	260	96.4	257	95.4	257	95.2
2. Aanbesteed ingang dienstregeling voor nov. 2003	66	100	64	97.9	60	92.1	55	84.5	55	83.7
3. Aanbesteed ingang dienstregeling na nov. 2003 en voor nov. 2004	49	100	48	99.2	55	112.9	52	106.2	54	110.9
4. Aanbesteed ingang dienstregeling na nov. 2004 en voor nov. 2005	64	100	62	97.1	59	91.2	73	113.2	72	111.7
5. Aanbesteed ingang dienstregeling na nov. 2005 en voor nov. 2006	35	100	33	96.3	34	97.0	32	93.4	41	118.5
Totaal	483	100	470	97.4	468	96.8	470	97.2	479	99.1

Bron: KPVV, 2007

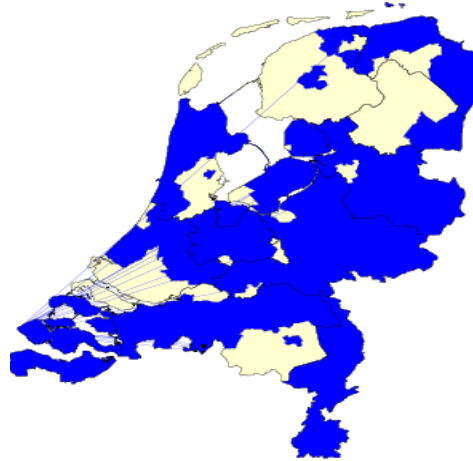
¹⁰⁶ Vraagafhankelijk vervoer betreft regiotaxi's en belbussen etc. Dit vervoer rijdt vaak tot de deur en moet minimaal een uur van te voren worden gebeld.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

De stijgingen in het aanbod van openbaar vervoer na aanbesteding geldt in het streekvervoer vooral voor vervoer buiten de spits, zowel overdag als tot later in de avond waardoor het vervoer meer uren per dag beschikbaar is. In het stadsvervoer daarentegen geldt de stijging in het aanbod vooral voor de frequentie waarmee in de spits wordt gereden, uurdiensten worden omgezet in halfuurs- of kwartiersdiensten (KPVV, 2007).

Op het platteland¹⁰⁷ is het aanbod van vaste lijndienstritten de afgelopen 10 jaar ongeveer 12% afgenomen. Deze daling zette zich dus reeds in vóórdat de verplichte aanbestedingen werden geïntroduceerd. De dalende trend is door het aanbesteden niet veranderd: de daling voor de introductie van de verplichte aanbesteding is ongeveer net zo groot als de daling erna. Na 2000 stond tegenover de daling van het aanbod van vaste lijndienstritten in het platteland echter de opkomst van vraagafhankelijk openbaar vervoer. Dit heeft de afname van het aanbod van vaste lijndiensten voornamelijk in niet-stedelijke gebieden gecompenseerd¹⁰⁸. In gebieden waar een zeer beperkt regulier openbaar vervoer aanbod is, heeft de vervanging van regulier OV door vraagafhankelijk OV gezorgd voor meer reismogelijkheden. De extra reismogelijkheden komen voort uit het feit dat bij vraagafhankelijk vervoer vaak tot aan de deur wordt gereden en dit vervoer meestal alle dagen van 7 tot 24 uur beschikbaar is (KPVV, 2007 & MuConsult 2006). In onderstaande figuur is te zien dat vraagafhankelijk vervoer inmiddels in grote delen van het land beschikbaar is. De donkere gebieden in de figuur laten zien waar vraagafhankelijk vervoer beschikbaar is. In deze gebieden woont 68% van de bevolking. De gebieden betreffen grotendeels plattelandsgebieden (KPVV, 2007).

Figuur 4: gebieden waar regiotaxi's beschikbaar zijn in augustus 2006.



Bron: KPVV 2007

Prijsperceptie

De onderstaande tabel geeft de prijsperceptie van de klanten weer over de jaren heen. De cijfers 2001-2003 kunnen niet worden vergeleken met 2004-2006 omdat er vanaf 2004 voor een andere

¹⁰⁷ Platteland is gedefinieerd als de niet-stedelijke gebieden (minder dan 500 adressen per KM²) en weinig stedelijke gebieden (500-1000 adressen per KM²) samen.

¹⁰⁸ Het totale aanbod in Nederland (vaste lijndiensten en vraagafhankelijk vervoer) over de periode 2000-2006 is ook licht gestegen.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

onderzoekmethode is gekozen. Wel kan de ontwikkeling binnen de jaarreeksen bekeken worden. Daaruit kan worden geconcludeerd dat het landelijke oordeel over de prijs van busvervoer zich negatief ontwikkelde in 2001-2003 en positief in de periode 2004-2006, hoewel het tarief nog steeds als te hoog wordt beoordeeld. Het weergegeven oordeel over de tarieven van vervoerbewijzen betreft het gemiddelde oordeel en betreft zowel aanbestede als niet-aanbestede gebieden. De tarieven komen niet tot stand via een marktmechanisme maar worden jaarlijks vastgesteld door de minister van Verkeer en Waterstaat.

Tabel 5: rapportcijfer door klanten voor het tarief van het OV

	2001	2002	2003
landelijk bus	6	5,6	5,7
landelijk metro	5,9	5,2	5,6
landelijk tram	6,1	5,6	5,3
	2004	2005	2006
landelijk andere methode	4,6	4,9	5

Bron: www.kpvv.nl klantenbarometer en ov-monitor

Tariefontwikkeling

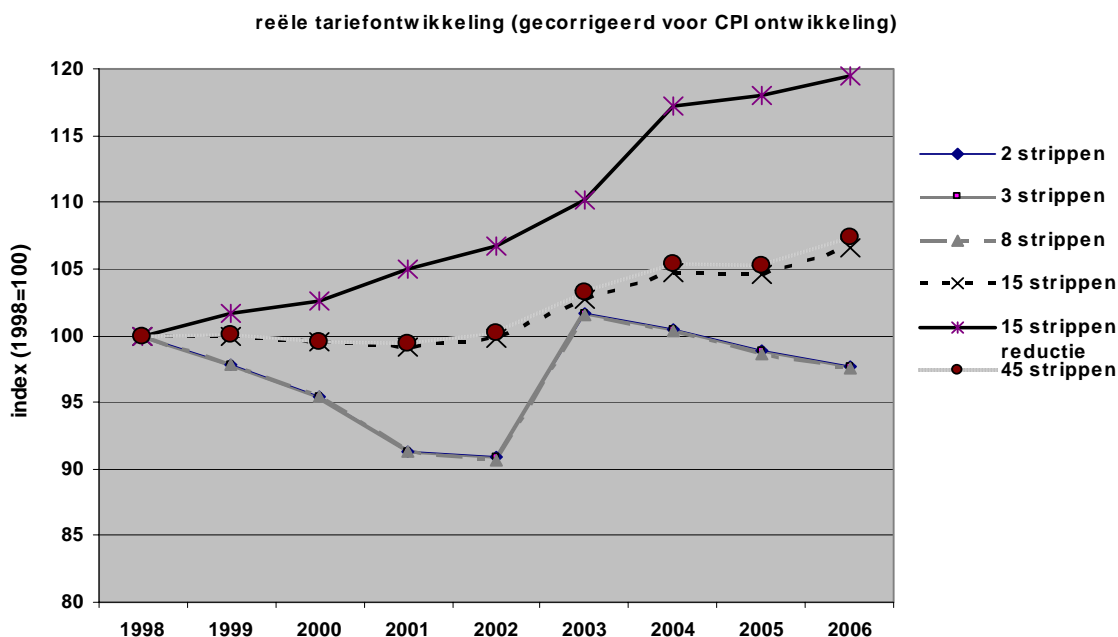
De tarieven voor het openbaar vervoer worden jaarlijks vastgesteld door de minister van Verkeer en Waterstaat op advies van de provincies, stadsregio's en de consumentenorganisaties. In de Wet personenvervoer 2000 is opgenomen dat vervoerbedrijven de nationale vervoerbewijzen (NVB) moeten accepteren. De belangrijkste zijn de strippenkaart, sterabonnement, het stad- en streekdeel van OV-jaarkaarten en NS-abonnementen. Naast de prijs is ook de omvang van de zone van belang voor de uiteindelijke prijs. De minister van Verkeer en Waterstaat bepaalt ook de zone-indeling. Decentrale overheden kunnen wel voorstellen voor wijzigingen doen, daarbij moet de zonewijziging ook worden voorgelegd aan consumentenorganisaties (www.kpvv.nl).

Vanaf 1 januari 2009 hebben decentrale overheden de vrijheid het tarief vast te stellen door de introductie van de OV-chipkaart. De chipkaart maakt het mogelijk tarieven te differentiëren naar tijd en plaats. Met de OV-chipkaart wordt uiteindelijk ook afgestapt van de systemen van Nationale Vervoerbewijzen en zone-indeling. De reiziger gaat uiteindelijk per kilometer betalen in plaats van per zone.

Hieronder wordt de tariefontwikkeling tussen 1998 en 2006 van verschillende kaartsoorten weergegeven. De ontwikkelingen in de prijzen zijn gecorrigeerd voor de ontwikkeling van de consumentenprijsindex. Een stijging van de (reële) index in onderstaande figuur betekent dus dat de prijs is toegenomen ten opzichte van andere consumentenprijzen.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Figuur 5: reële tariefontwikkeling, gecorrigeerd voor CPI ontwikkeling



Bron: eigenbewerking data CBS en www.ov-website.nl

Beschikbaarheid toegankelijk materieel

Concessieverleners stellen in een vervoersconcessie eisen aan o.a. de toegankelijkheid van het openbaar vervoer voor reizigers met een handicap. Er wordt vaker nieuw en toegankelijk materieel gevraagd in zowel aanbestede gebieden als niet-aanbestede gebieden. Maar doordat na aanbesteding vaak nieuw materieel wordt ingezet, leidt het aanbesteden indirect tot een snellere penetratie van toegankelijk materieel (TransTec 2005).

In 2005 was 55% van het busmaterieel in het lijndienst stads- en streekvervoer toegankelijk; in 2007 ligt dit aandeel op 73%. Door de introductie van nieuw vervoermaterieel in het kader van aanbestedingen is de verwachting dat in 2010 het busmaterieel nagenoeg volledig (98%) aan toegankelijkheidseisen zal voldoen (Toegankelijkheidsmonitor, Ministerie van Verkeer en Waterstaat). Door het nieuwe, beter toegankelijke materieel wordt de uitvoeringskwaliteit van het openbaar vervoer gemiddeld hoger gewaardeerd in aanbestede gebieden ten opzichte van de niet-aanbestede gebieden. Uit onderzoek onder reizigers blijkt dat fysieke toegankelijkheid één van de kwaliteitsaspecten is die is verbeterd (Twynstra Gudde, 2005).

Samenvatting

Afrondend kan gesteld worden dat het aanbod van het decentrale OV licht is verbeterd. Dit geldt met name voor het aanbod in de gebieden waar het OV is aanbesteed. Het aanbod in niet-aanbestede gebieden is gedaald. Op het platteland is het aanbod van vaste lijndiensten in de afgelopen 10 jaar verder gedaald. Dit weerspiegelt een trend die zich reeds voor de introductie van de verplichte aanbesteding heeft ingezet. Wel heeft sinds 2000 de opkomst van vraagafhankelijk vervoer de daling van vaste lijndienstritten voornamelijk in niet-stedelijke gebieden gecompenseerd.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Wat betreft de betaalbaarheid kan gesteld worden dat de tarieven van een aantal kaartsoorten sterker zijn gestegen dan het algemene prijspeil. Deze tarieven worden jaarlijks vastgesteld door de minister van Verkeer en Waterstaat en komen niet tot stand via een marktmechanisme. De beschikbaarheid van toegankelijk materieel is verbeterd in zowel de aanbestede als niet-aanbestede gebieden. In aanbestede gebieden is de penetratie van nieuw, toegankelijk materieel wel sneller, omdat bij aanbesteding vaak nieuw materieel wordt geëist door de aanbestedende overheid.

4.3 Doelmatigheid

Kostenniveau

De meest gangbare maatstaf om het kostenniveau van het openbaar busvervoer te meten is het tarief per dienstregelingsuur (DRU-tarief). Het DRU-tarief is de prijs per uur voor het laten rijden van openbaar vervoer in de dienstregeling. In de eerste gebieden waar openbaar is aanbesteed, zijn de kostenniveaus gemiddeld 7% gedaald (Berenschot, 2004). Bij de concessies die later zijn aanbesteed, was deze daling gemiddeld 15-20%. In de gebieden waar concessies onderhands aan één partij zijn gegund, zijn kostenbesparingen van gemiddeld 5-10% gerealiseerd. De kostendalingen in de onderhands gegunde gebieden lijken vooral te maken te hebben met de dreiging van aanbesteding (MuConsult, 2004a).

De efficiëntieverbeteringen komen onder andere door kleinschaliger materieel dat beter aansluit bij de vraag. Verder zijn de werkprocessen meer gestroomlijnd waardoor de arbeidsproductiviteit toe kan nemen. (MuConsult, 2004a).

Tabel 6: Gemiddelde daling kosten DRU-tarief

gemiddelde daling kosten DRU-tarief	
vroegge aanbestedingen	7%
latere aanbestedingen	15-20%
geen aanbesteding	5-10%

Bron: Berenschot, 2004 & MuConsult, 2004a

Kostendekkingsgraad

De kostendekkingsgraad laat de bijdrage van reizigers in de totale omzet zien. De totale omzet wordt gedefinieerd als reizigersbijdrage plus de subsidies. In 2004 was de reizigersbijdrage in het busvervoer 37% (UvA, 2007).

Verhoging van de kostendekkingsgraad tot 50% was één van de doelstellingen van de Wet personenvervoer 2000. Dit doel is echter over het algemeen niet gehaald. De lagere kosten per dienstregelingsuur hebben zich in de meeste gebieden niet vertaald in een hogere kostendekkingsgraad. Hiervoor zijn twee redenen.

De eerste reden is de algemene dalende trend in het gebruik van openbaar vervoer, ingezet midden jaren '90.

De tweede reden is dat bij aanbesteding vaak is gekozen om de lagere kosten per dienstregelingsuur om te zetten in een uitbreiding van het OV en/of een verbetering van de kwaliteit, zonder dat dit tot hogere reizigersopbrengsten leidt. Zodoende verbetert de kostendekkingsgraad niet (Twynstra Gudde, 2005; MuConsult, 2004b).

De doelstelling ten aanzien van de kostendekkingsgraad is verruimd. De oude doelstelling is vervangen door de doelstelling om door efficiëntieverbeteringen te zorgen voor lagere exploitatiekosten en een meer doelmatige besteding.

Ook de bekostiging van het decentraal openbaar vervoer is gewijzigd. Het budget voor de OV-autoriteiten wordt nu gebaseerd op regiokenmerken in plaats van op reizigersopbrengsten.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Hierdoor hebben decentrale overheden meer vrijheid over de besteding van de middelen (Twynstra Gudde, 2005).

Samenvatting

Samenvattend kan gesteld worden dat de doelmatigheid van het aanbestede vervoer is toegenomen. Er wordt door aanbesteding minder betaald per dienstregelingsuur. De doelmatigheidswinst komt door verbeterde bedrijfsprocessen en het inzetten van materieel dat beter bij de vraag past.

De grotere doelmatigheid heeft niet geleid tot een hogere kostendeckingsgraad . De reden hiervoor is dat de lagere kosten per eenheid vervoer 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.

5. Werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden

5.1 Werkgelegenheid

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de ontwikkeling in werkgelegenheid in het openbaar vervoer. Daarbij wordt onder andere de ontwikkeling gegeven van het aantal banen en het aantal flex-contracten. De cijfers betreffen zowel aanbestede als niet-aanbestede gebieden.

De onderstaande grafiek beschrijft de ontwikkeling van het aantal banen in het openbaar vervoer per tram, bus of metro volgens een vaste dienstregeling over de periode 1995-2005. De grafiek laat zien dat de werkgelegenheid over die periode is gedaald, waarbij het grootste deel van de daling plaatsvond tussen 2002 en 2005.

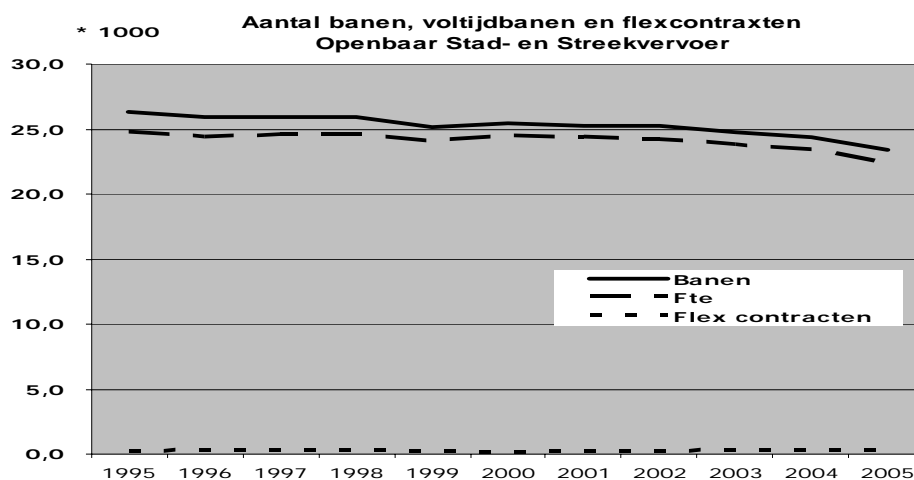
Het aantal flex contracten is redelijk constant geweest over de bekeken periode en is vrij laag te noemen vergeleken met veel andere sectoren.

De oorzaken van de daling in werkgelegenheid zijn niet eenduidig vast te stellen. Meerdere effecten lopen door elkaar en zijn moeilijk van elkaar te onderscheiden. Bovendien is ook de grootte van de effecten onduidelijk.

Een eerste mogelijke oorzaak kan productiviteitstoename in de sector zijn. De toegenomen concurrentie door aanbesteding heeft daar aan bijgedragen. Maar omdat de data in de grafiek werkgelegenheidscijfers van zowel aanbestede als niet-aanbestede gebieden betreft, is moeilijk vast te stellen wat het effect van aanbesteden is geweest in de beschreven periode. Wel is duidelijk dat in zowel de niet-aanbestede als de aanbestede gebieden de productiviteit is toegenomen. In de aanbestede gebieden geldt de toename in sterkere mate dan in de niet-aanbestede gebieden (Inno-V, 2007). Berenschot (2004) schrijft de daling van de werkgelegenheid toe aan betere bedrijfsprocessen. De hoeveelheid indirect personeel is kleiner geworden en het directe personeel wordt optimaler ingezet.

Een tweede mogelijke oorzaak kan de daling in het aanbod van vaste lijndiensten in het openbaar vervoer zijn over de periode 2000-2004. In de aanbestede gebieden is het aanbod echter toegenomen¹⁰⁹.

Figuur 6: Vervoer per tram, bus of metro volgens een dienstregeling : Aantal banen, Fte en flex contracten



¹⁰⁹ De toename geldt niet voor de vroege aanbestedingen. Zie ook de paragraaf over toegankelijkheid.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Bron: CBS

Afrondend kan gesteld worden dat de werkgelegenheid in het stad- en streekvervoer volgens een vaste diensregeling licht is afgenomen. De oorzaken daarvan zijn niet eenduidig vast te stellen. Een eerste mogelijke verklaring van de werkgelegenheidsdaling is de toename van de productiviteit in de sector. Een tweede mogelijke verklaring is de daling in het aanbod van vaste lijndiensten over de periode 2000-2004. Deze tweede oorzaak betreft dan met name de niet-aanbestede gebieden, want in de aanbestede gebieden is het aanbod toegenomen. Het aantal flex-contracten in de openbaarvervoer sector is vrij laag en is redelijk constant gebleven tussen 1995 en 2005.

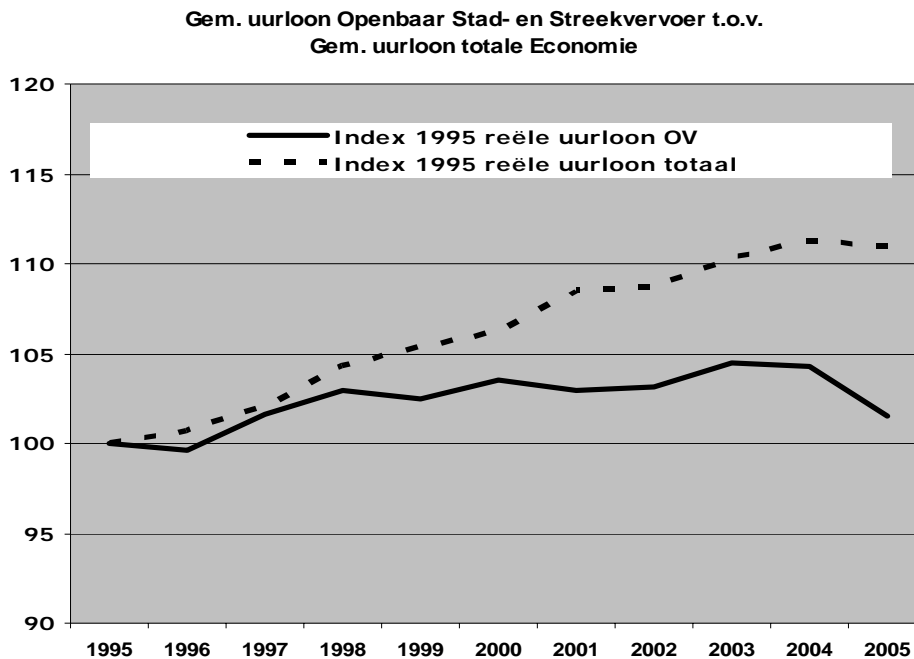
5.2 Arbeidsvoorwaarden

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de ontwikkeling in de arbeidsvoorwaarden in het openbaar vervoer. Daarbij wordt onder andere de ontwikkeling gegeven van het gemiddelde uurloon in het stad- en streekvervoer. De cijfers betreffen zowel aanbestede als niet-aanbestede gebieden. Daarnaast wordt ingegaan op ontwikkelingen in de arbeidsomstandigheden.

Loonontwikkeling

Onderstaande grafiek geeft de ontwikkeling van het gemiddelde reële uurloon in het stad- en streekvervoer samen met de ontwikkeling van het gemiddelde reële uurloon in de totale economie weer. In de periode 1995-2005 is het reële uurloon in het OV per saldo licht gestegen. Deze stijging bleef echter achter bij die voor de totale economie. Vooral in de periode 2000-2005 liepen de ontwikkelingen uit elkaar.

Figuur 8: Gemiddeld uurloon OV



Bron: CBS

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Overige arbeidsvoorwaarden en arbeidsinhoud

In de Wp2000 zijn artikelen opgenomen die bescherming aan werknemers bieden. De wet verplicht vervoerbedrijven bij een concessiewisseling het directe en een deel van het indirecte personeel dat herleidbaar aan een concessie verbonden is, van het zittende vervoerbedrijf over te nemen, inclusief de bijbehorende rechten en verplichtingen. De wet heeft alleen betrekking op de overgang van arbeidsvoorwaarden die collectief zijn geregeld door een cao of een bedrijfsregeling, en geldt niet voor individuele regelingen.

De werkzekerheid is toegenomen door de personeelsbescherming in de Wp2000. Daarnaast zijn de arbeidsvoorwaarden zoals vastgelegd in CAO's grotendeels van hetzelfde niveau als voor de invoering van de Wp2000 (Twynstra Gudde, 2005). Er wordt geen concurrentie op arbeidsvoorwaarden gevoerd (AIAS-UvA, 2007).

Wel zijn er binnen de ruimte in de CAO's aanpassingen geweest om de productiviteit te verhogen en de bedrijfsvoering efficiënter te maken. In een aantal gevallen wordt daardoor een hogere werkdruk ervaren (Twynstra Gudde, 2005 & AIAS-UvA, 2007).

Ook speelt er onzekerheid bij het personeel bij een concessiewisseling. Een deel van het personeel wordt namelijk overgenomen door een nieuwe vervoerder en kan mogelijk op een andere locatie te werk worden gesteld. Daarnaast is het niet altijd zeker dat de werknemer na een concessiewisseling dezelfde functie blijft vervullen (AIAS-UvA, 2007). Volgens AIAS-UvA (2007) loont het door de beperkte duur van concessies minder om in personeelsbeleid te investeren. Op de lange termijn kan dit samen met de hoge leeftijd van het zittende personeel en een geringe instroom van nieuw personeel leiden tot personeelstekorten.

Samenvatting

Afrondend kan gesteld worden dat het gemiddelde reële uurloon in het openbaar stad- en streekvervoer over de periode 1995-2005 licht is gestegen, maar dat deze stijging is achtergebleven bij die in de rest van de economie.

Voor de overige arbeidsvoorwaarden geldt dat de Wp2000 bescherming biedt aan werknemers door te verplichten dat personeel inclusief arbeidsvoorwaarden bij een concessiewisseling overgenomen dient te worden. Wel zijn er binnen de ruimte in de CAO's, aanpassingen geweest om de productiviteit te verhogen. Hierdoor wordt een hogere werkdruk ervaren. Ook speelt er onzekerheid bij het personeel bij concessiewisselingen.

6. Samenvatting en conclusie

Vanaf de jaren '60 nam het autogebruik sterk toe, tegelijkertijd nam het OV-gebruik af. Dit leidde tot lagere inkomsten voor vervoerbedrijven. Daarnaast namen de arbeidskosten toe. Door de lagere inkomsten en hogere kosten namen de exploitatietekorten toe. Deze werden gecompenseerd met subsidie van de overheid. De afname in het OV-gebruik werd onwenselijk geacht. Bovendien zou het OV een steeds groter deel van de overheidsmiddelen in beslag zou nemen.

In 1993 en 1995 adviseerde de commissie Brokx de regering over de wijze waarop het gebruik en de kostendekkingsgraad van het openbaar vervoer kon toenemen. De commissie Brokx pleitte voor ontvlechting, verzakelijking en introductie van marktwerking in het openbaar vervoer. Het vervoer moest beter afgestemd worden op de klant en effectiever en efficiënter werken.

Om deze doelen te bereiken adviseerde de commissie Brokx om:

- de taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en de middelen voor het openbaar vervoer te decentraliseren om op een lager schaalniveau het vervoer beter af te stemmen op de lokale voorkeuren en omstandigheden
- concurrentie *om* de weg te introduceren door vervoerbedrijven te laten concurreren op de bevoegdheid om in een gebied voor een bepaalde tijd vervoer te leveren.

Deze adviezen zijn overgenomen in de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000). De taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en de middelen voor het openbaar vervoer werden gedecentraliseerd en er werd geleidelijk, tussen 2001 en 2007, concurrentie om de weg geïntroduceerd. De decentrale overheden gunnen via openbare aanbestedingen het exclusieve recht op het leveren van openbaar vervoer in een bepaald gebied, voor een bepaalde tijd (concessie). De vervoerders concurreren om de concessie.

In de memorie van toelichting van de Wp2000 zijn de doelen als volgt geformuleerd:

- een selectieve en regionaal gedifferentieerde groei van het openbaar vervoer,
- een substantiële verbetering van de kostendekkingsgraad tot tenminste 50%.

De kwaliteit van het aanbestede openbaar vervoer wordt door klanten hoger gewaardeerd dan het niet-aanbestede openbaar vervoer. De klanttevredenheid is in het algemeen en voor kwaliteit in het bijzonder hoger in de aanbestede gebieden dan in de niet-aanbestede gebieden. Dit komt vooral doordat decentrale overheden kwaliteitseisen over materieel opnemen in de bestekken. Daardoor wordt er vaak nieuwer, toegankelijker en comfortabeler materieel gebruikt.

Wat betreft toegankelijkheid is het OV-aanbod na aanbesteding uitgebreid terwijl het aanbod in niet-aanbestede gebieden is afgenomen. Op het platteland is het aanbod van OV volgens een dienstregeling de afgelopen 10 jaar zo'n 12% afgenomen. Dit weerspiegelt een trend die zich reeds voor de introductie van de verplichte aanbesteding heeft ingezet. Vanaf 2000 heeft de opkomst van vraagafhankelijk vervoer de daling in vaste lijndiensten gecompenseerd. Regiotaxi's zijn in grote delen van het land beschikbaar, voornamelijk in de minder stedelijke en niet stedelijke gebieden.

Het klantenoordeel over de betaalbaarheid van stad- en streek OV heeft zich de afgelopen jaren positief ontwikkeld maar het tarief wordt door consumenten nog als te hoog beoordeeld, dit cijfer betreft zowel aanbestede als niet-aanbestede gebieden. De reële prijs van strippenkaarten is tussen 1998 en 2006 licht gestegen. De tarieven in het openbaar vervoer worden jaarlijks vastgesteld door de Minister van Verkeer en Waterstaat. De fysieke toegankelijkheid van het openbaar vervoer is toegenomen in zowel aanbestede als niet-aanbestede gebieden. In aanbestede gebieden is de penetratie van nieuw en toegankelijk materieel wel sneller, omdat na aanbesteding vaak nieuw materieel wordt ingezet.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

De doelmatigheid van het aanbestede vervoer is toegenomen. Er wordt in de aanbestede gebieden gemiddeld 15-20% minder betaald per dienstregelingsuur t.o.v. 5-10% minder waar onderhands gegund wordt. De doelmatigheidswinst komt door verbeterde bedrijfsprocessen en het inzetten van materieel dat beter bij de vraag past.

Hoewel de doelmatigheid is verbeterd in de zin dat vervoer voor minder geld wordt gerealiseerd, is de kostendeckingsgraad over het algemeen niet toegenomen. De reden hiervoor is dat door de lagere kosten per eenheid vervoer er vaak door de aanbestedende overheid werd gekozen om het aanbod uit te breiden en/of de kwaliteit te verbeteren, zonder dat dit tot hogere reizigersopbrengsten heeft geleid.

De werkgelegenheid in het stad- en streekvervoer is tussen 1995 en 2005 afgenomen. De oorzaken daarvan zijn niet eenduidig vast te stellen. Er is wel een aantal mogelijke verklaringen. Een eerste mogelijke verklaring van de werkgelegenheidsdaling is de toename van de productiviteit in de sector. In de aanbestede gebieden is deze toename groter dan in de niet-aanbestede gebieden. Een tweede mogelijke verklaring is de daling in het aanbod van vaste lijndiensten over de periode 2000-2004. Deze verklaring geldt echter alleen voor niet-aanbestede gebieden, want in de aanbestede gebieden is het aanbod gestegen.

Het aantal flex-contracten in de openbaarvervoer sector is vrij laag en is redelijk constant gebleven tussen 1995 en 2005.

Voor de arbeidsvoorwaarden geldt dat het gemiddelde reële uurloon in het openbaar stad- en streekvervoer over de periode 1995-2005 licht is gestegen. Voor de overige arbeidsvoorwaarden geldt dat de Wp2000 bescherming biedt aan werknemers door te verplichten dat personeel inclusief arbeidsvoorwaarden bij een concessiewisseling overgenomen dient te worden. De arbeidsvoorwaarden zoals vastgelegd in CAO's zijn daarom veelal van hetzelfde niveau als voor de invoering van de Wp2000. Wel zijn er binnen de ruimte in de CAO's aanpassingen geweest om de productiviteit te verhogen. Daardoor ervaren werknemers een hogere werkdruk. Ook speelt er onzekerheid bij het personeel bij een concessiewisseling. Een deel van het personeel wordt namelijk overgenomen door een nieuwe vervoerder en kan mogelijk op een andere locatie te werk worden gesteld.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Literatuurlijst

AIAS-UvA (2007). *Marktwerving en Arbeidsvoorwaarden: De casus van het openbaar vervoer, de energiebedrijven en de thuiszorg*, Amsterdam

Berenschot (2004). *Evaluatie Aanbesteding OV-concessies*, Utrecht

CBS (diverse jaren). EWL en diverse bestanden, www.cbs.nl

Inno-V (2007). *Benchmark GVB, HTM, RET en GVU*, Amsterdam

Kennisplatform Verkeer en Vervoer. Klantenbarometer en diverse bestanden, www.kpvv.nl

KPVV (2007). *Ontwikkeling van het aanbod en gebruik van OV-diensten vanaf 2000 tot 2006*, Rotterdam

KPMG (2002). *Openbaar busvervoer op de goede weg? Resultaten van marktwerving in het openbaar busvervoer*, Hoofddorp

Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Toegankelijkheidsmonitor en diverse data.

MuConsult (2004a). *Ontwikkeling kostenniveau bij OV-concessies*, Amersfoort

MuConsult (2004b). *Decentralisatie van regionaal spoorvervoer en marktwerving in het regionale spoor-, stads - en streekvervoer: Synthese Rapport*, Amersfoort

MuConsult (2006). *Openbaar Vervoer op het Platteland*, Amersfoort

NEA (2005). *Ontwikkeling van het aanbod van openbaar-vervoerdiensten vanaf 2000 tot 2004*, Rijswijk

Ongkittikul, S. (2006). *Innovation and Regulatory Reform in Public Transport*, *Phd-thesis*, Erasmus Universiteit, Trail Research School, Delft

PWC (2007). *Marktwerving nóg beter laten werken: Managementsamenvatting quick scan aanbestedingspraktijk openbaar vervoer*, Utrecht

TransTec (2005). *Milieu en toegankelijkheid: ervaringen met de Wp2000*, Amsterdam

Twynstra Gudde & MuConsult (2005). *Evaluatie Wp2000: Eindrapport functionele en doelmatigheidstoets*, Amersfoort

7. SECTORANALYSE CURATIEF SOMATISCHE ZORG

1. Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de recentelijk ingezette beleidswijzigingen voor het deel van de curatief somatische zorg, waarvoor iedere Nederlander verplicht is zich te verzekeren. 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.

In de jaren '90 lag de focus op kostenbeheersing in de medisch specialistische zorg. Wachtlijsten en onvrede over kwaliteit hebben vervolgens tot een verruiming van de budgetten in de zorg geleid. De wachtlijsten werden weggewerkt, maar het breed gedeelde probleem van stijgende zorgkosten bleef daarmee bestaan. In de nota Vraag aan bod¹¹⁰ gaat het kabinet in op de problematiek van de stijgende zorgkosten. Zo lieten verschillende studies zien dat de zorgvraag in de komende decennia als gevolg van diverse maatschappelijke en zorginhoudelijke trends (o.a. vergrijzing en toenemende technologische mogelijkheden) met zo'n 3% per jaar zal toenemen. Afhankelijk van de economische groei zou dit leiden tot een stijging in zorguitgaven als aandeel van het bruto binnenlands product (BBP) van ongeveer 8% in 2001 tot ruim 13% in 2040 (SER, 1999; VWS, 2000).

In de nota Vraag aan bod onderscheidt het kabinet drie belangrijke knelpunten in het zorg- en verzekeringsstelsel:

1. Op het vlak van de sturing van de zorg leidt de dominante, centrale aanbodsturing tot onvoldoende ruimte en prikkels bij partijen voor een kwalitatief hoogwaardig en doelmatig functioneren, en tot een gebrekkige aansluiting van het aanbod bij de vraag.
2. Ten aanzien van het verzekeringsstelsel zijn er twee deelproblemen:
 - a. Het duale karakter van de verzekering frustreert een doelmatige zorginkoop en zorgregie door verzekeraars, de keuzemogelijkheden voor verzekerden, en de solidariteit ten aanzien van gezondheidsrisico's.
 - b. De uitvoeringsstructuur belemmert de totstandkoming van een samenhangend zorgaanbod en leidt tot afwentelingsmechanismen.

Het zorgaanbod speelde dus onvoldoende in op de behoefte van de patiënt, er was beperkte ruimte voor ondernemerschap, flexibiliteit en innovatie, de allocatie van middelen op microniveau was onvoldoende efficiënt en er was onvoldoende transparantie in het zorgaanbod (nota Vraag aan bod). Het toenmalig kabinet trok extra middelen uit om knelpunten te verlichten rond wachtlijsten en arbeidsmarktvragestukken, maar signaleerde tegelijkertijd dat meer fundamentele wijzigingen nodig waren om structurele knelpunten en de organisatie en sturing op te lossen (nota Vraag aan bod).

¹¹⁰ TK 2000-2001, 27855, nrs. 1 en 2

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Sinds de nota Vraag aan bod zijn er wijzigingen in het systeem aangebracht waardoor een omslag wordt gemaakt van een systeem van centrale overheidssturing naar een meer decentraal georganiseerd stelsel van gereguleerde marktwerking. Doel van deze omslag is om, met behoud van goede toegankelijkheid, meer doelmatigheid en hogere kwaliteit te realiseren. Diverse rapporten, zoals de rapporten van het Sneller Beter programma¹¹¹, geven namelijk aan dat grote potentiële besparingen mogelijk zijn. Bovendien is de verwachting dat, als gevolg van vergrijzing en snelle medisch-technologische ontwikkeling, de behoefte aan geneeskundige zorg de komende decennia verder zal toenemen. Daarmee samenhangend zal binnen 20 jaar een flink tekort aan zorgpersoneel ontstaan wanneer de arbeidsproductiviteit in de sector niet verbetert (ICM, 2005). Gereguleerde marktwerking moet ervoor zorgen dat “het zorgstelsel aantoonbaar waar voor zijn geld levert en dat het kan inspelen op gedifferentieerde vragen van de burger, de maatschappelijke veranderingen, de technologische vernieuwing en de organisatorische veranderingen in het zorgaanbod” (nota Vraag aan bod). Verder zijn er aanwijzingen dat de kwaliteit van zorg omhoog kan, omdat uit onderzoek (NZa, 2007a) blijkt dat er sprake is van kwaliteitsverschillen tussen en binnen ziekenhuizen.

Deze sectoranalyse beschrijft de ontwikkelingen die na de stelselherziening in de ziekenhuiszorg zijn opgetreden. Daarbij moeten vooraf twee kanttekeningen worden gemaakt. De eerste kanttekening is dat de stelselherziening nog niet zo lang geleden is ingezet. Dit betekent dat het zorgstelsel nog in een overgangsfase verkeert. De tweede kanttekening heeft betrekking op de beschikbaarheid van data. 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.

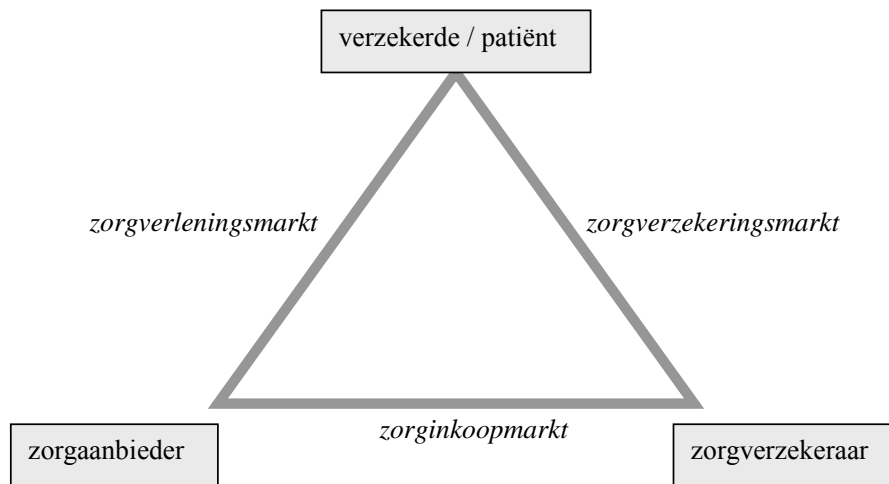
Hieronder wordt eerst een korte schets van het beleidskader en de belangrijkste wijzigingen gegeven, gevolgd door een algemene beschrijving van de marktdynamiek als gevolg van de beleidswijzigingen. Daarna komen de ontwikkelingen aan bod ten aanzien van de publieke belangen kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid, en de sectorale belangen werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden.

¹¹¹ Het programma Sneller Beter is in 2003 gestart om een verbetering van transparantie, doelmatigheid en kwaliteit in de curatieve zorg te stimuleren. Binnen dit programma wordt o.a. gewerkt aan bewustwording, kennisontsluiting en kennisverspreiding. Een aantal experts van buiten de zorg (TPG, Aegon, KPN en Shell) is gevraagd mee te denken over mogelijkheden tot verbetering in de zorg. Dit heeft een aantal rapporten opgeleverd.

2. Beleidskader

Het nieuwe stelsel laat zich eenvoudig beschrijven aan de hand van figuur 4. In het nieuwe systeem kopen zorgverzekeraars zorg in bij zorgaanbieders op de zorginkoopmarkt. Verzekeraars concurreren op de zorgverzekeringsmarkt om de gunst van de verzekerde door het aanbieden van verzekeringen met een aantrekkelijke verhouding tussen premie en kwaliteit. De kwaliteit voor de verzekerde wordt bepaald door a) de serviceverlening van de verzekeraar op de zorgverzekeringsmarkt en b) de kwaliteit van de zorg die hij via de zorgverleningsmarkt ontvangt van de zorgaanbieder. Binnen kwaliteit van de verleende zorg onderscheiden we medische kwaliteit (veiligheid en effectiviteit) en kwaliteit van de verleende service (bejegening, secundaire faciliteiten). Medische kwaliteit en service door de aanbieder spelen een rol op de zorgverleningsmarkt, maar ook op de zorginkoopmarkt en de zorgverzekeringsmarkt.

Figuur 1: Nieuwe zorgstelsel



Werking van het stelsel

In het nieuwe stelsel is het de bedoeling dat de concurrentie tussen verzekeraars op premie en kwaliteit wordt omgezet in concurrentie tussen zorgaanbieders. Aanbieders moeten via concurrentie op de zorginkoopmarkt geprikkeld worden tot het leveren van kwalitatief goede zorg tegen een betaalbare prijs. Drie factoren zijn hierbij van belang:

1. De mate waarin verzekeraars en zorgaanbieders bedrijfsrisico lopen.

Concurrentie op zorgverzekeringsmarkt en zorginkoopmarkt kan plaatsvinden als verzekeraars en zorgaanbieders voldoende risico lopen op hun activiteiten. Ze ondervinden dan een prikkel om zich van elkaar te onderscheiden. Op dit moment is concurrentie mogelijk, maar zijn de risico's van beide gedempt door mechanismen in het risicovereveningssysteem (verzekeraars) en prijsregulering van het zorgaanbod via de Wet marktordening gezondheidszorg. (zorgaanbieders).

2. Transparantie over de kwaliteit en prijs.

Het is de bedoeling dat de concurrentie tussen zorgaanbieders en tussen zorgverzekeraars niet alleen op inkooprijzen respectievelijk premies voor verzekerden plaatsvindt, maar ook

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

op kwaliteit. Hiervoor moeten verzekeraars en verzekerden naast inzicht in prijzen en premies, voldoende inzicht hebben in (verschillen in) kwaliteit om te kunnen inkopen en kiezen op kwaliteit. Dit geldt met name voor de transparantie van de medische kwaliteit, maar ook zichtbaarheid van de serviceniveaus van aanbieders en verzekeraars kan van belang zijn.

3. Voorkeuren consument hebben invloed op mate van actief inkoopbeleid door verzekeraars.

Verzekeraars hebben weinig belang bij een actief inkoopbeleid wanneer niet een voldoende aantal verzekerden een voorkeur heeft voor polissen met gecontracteerde zorg, waarbij de zorgverzekeraar vooraf zorg inkoopt. Bij het alternatief, polissen met niet-gecontracteerde zorg, hoeft de zorgverzekeraar namelijk zelf niet in te kopen, maar kopen patiënten de zorg in en declareren zij de kosten achteraf bij de verzekeraar.

Een kanttkening die bij de werking van het stelsel moet worden gemaakt, is dat deelmarkten in de medisch specialistische zorg verschillen wat betreft de kansen voor effectieve concurrentie. De kansen voor effectieve concurrentie zijn anders op de deelmarkt voor electieve (uitstelbare) zorg dan op de deelmarkt voor spoedeisende hulp of de deelmarkt van academische topzorg. In het geval van spoedeisende hulp is er op het moment dat de zorgvraag zich voordoet vaak niet de gelegenheid om zorgaanbieders te vergelijken en te kiezen tussen zorgaanbieders. Bij academische topzorg zijn er beperkte keuzemogelijkheden, omdat vaak sprake is van één of een zeer beperkt aantal zorgaanbieders in Nederland dat de zorg kan leveren. Verzekeraars hebben daardoor in deze gevallen nauwelijks mogelijkheden om scherp in te kopen op de Nederlandse markt, omdat het niet contracteren van de betreffende zorgaanbieders geen reële optie is.¹¹²

Gereguleerde marktwerking in de medisch specialistische zorg kenmerkt zich dus door de invoering van concurrentie tussen zorgverzekeraars én tussen zorgaanbieders.

Beleidswijzigingen

Belangrijkste beleidswijzigingen sinds de nota Vraag aan bod zijn de invoering van diagnosebehandelingcombinaties (DBC's) in 2005, vrije prijsvorming voor een deel van de productie (B-segment; 2005) en de introductie van de Zorgverzekeringswet (2006). Met de DBC's is een eerste basis gelegd voor de overgang naar een stelsel met gereguleerde concurrentie. DBC's definiëren de producten in de zorg, zodat de mogelijkheid voor prestatiebekostiging wordt gecreëerd. Vanaf 2005 zijn ziekenhuizen verplicht te declareren op basis van DBC's.¹¹³ Om te komen tot een toegankelijk stelsel van goede en betaalbare zorg is vervolgens het verzekeringsstelsel gewijzigd met de introductie van de Zorgverzekeringswet (zvw) per 1-1-2006. Hiermee is het onderscheid tussen ziekenfonds en particulier komen te vervallen en concurreren private, commerciële zorgverzekeraars op de uitvoering van de basisverzekering en het aanbieden van aanvullende verzekeringen. De inhoud van het verzekerde pakket is wettelijke verankerd en iedere ingezetene is verplicht zich daarvoor te verzekeren bij een verzekeraar naar keuze. De toegankelijkheid van zorg is geregeld via een acceptatieplicht (voor elke aangeboden polis moeten verzekeraars iedereen voor een zelfde premie accepteren) en een zorgplicht voor verzekeraars. De verzekerde betaalt een nominale premie aan de verzekeraar en kan jaarlijks van verzekeraar wisselen.

¹¹² Kanttekening die daarbij geplaatst kan worden is dat patiënten voor dergelijke specialistische vormen van zorg naar verwachting meer bereid zullen zijn om ver te reizen naar een goed ziekenhuis ook naar het buitenland is. Er zijn dan dus meer reële keuzemogelijkheden dan de Nederlandse markt biedt.

¹¹³ Overigens is de DBC-systematiek nog volop in ontwikkeling. Zo zal de komende periode (2007 tot en met 2009) een aantal belangrijke verbeteringen worden doorgevoerd, onder andere om het systeem stabiel te maken.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

De acceptatieplicht, het verbod op premiedifferentiatie naar verzekerdenkenmerken en toepassing van een complex risicovereveningssysteem¹¹⁴ ontmoedigen verzekeraars om winst te halen uit het selecteren van gunstige gezondheidsrisico's. Vergroting van de risico's voor verzekeraars wordt ingezet via de afbouw van de ex-post mechanismen van de risicoverevening, waardoor de verzekeraars minder gecompenseerd worden voor kostenverschillen achteraf¹¹⁵. Hierdoor zullen verzekeraars er meer belang bij hebben om goed inkoopbeleid te voeren.

Wat betreft het verruimen van de risicodragendheid van zorgaanbieders is er sinds 2005 voor ongeveer 8% van de ziekenhuiszorg sprake van vrije prijzen (het zogenoemde B-segment)¹¹⁶. Verzekeraars onderhandelen in dit segment met zorgaanbieders over zowel prijzen als volume en kwaliteit van DBC's en krijgen in dit segment ruimte voor een sterkere rol als inkoper van zorg. Voor de rest van de zorg (A-segment) stelt de NZa de hoogte van de prijzen vast; zorgaanbieders en zorgverzekeraars onderhandelen in het A-segment over het volume en de kwaliteit.

De introductie van de Wet toelating zorginstellingen (WTZi) per 1-1-2006 heeft de toetredingsmogelijkheden voor nieuwe zorgaanbieders verruimd. Zo is de toelating losgekoppeld van de vergunning om te mogen bouwen. Zelfstandige behandelcentra (ZBC's) kunnen vrijelijk alle zorg in het B-segment aanbieden (naast alle niet-klinische zorg in het A-segment).¹¹⁷ Deze verruiming zorgt voor vergroting van de concurrentiedruk op de zorginkoopmarkt.¹¹⁸

Ten aanzien van de kwaliteit begeleiden het ministerie van VWS en de Inspectie voor de Gezondheidszorg het proces van verschillende sectoren om tot indicatoren van kwaliteit te komen. Deze gegevens zullen onder meer via de website www.kiesbeter.nl beschikbaar komen, welke door het RIVM wordt gemaakt, in opdracht van het ministerie van VWS.

¹¹⁴ Met het risicovereveningssysteem worden beschikbare premiemiddelen op een zodanige wijze over de zorgverzekeraars verdeeld dat verzekeraars zich niet alleen gaan richten op jonge, gezonde mensen (risicoselectie). Het risicovereveningssysteem kent ex ante (vooraf) en ex post (achteraf) mechanismen. Bij ex ante mechanismen vindt compensatie plaats voor verschillen in risico's van de verzekerdenpopulatie, op basis van kenmerken die samenhangen met de gezondheidstoestand van de verzekerde zo goed mogelijk geschat. Bij ex post mechanismen wordt de verzekeraar achteraf gecompenseerd voor kostenverschillen.

¹¹⁵ TK 2007-2008, 29689, nr. 155

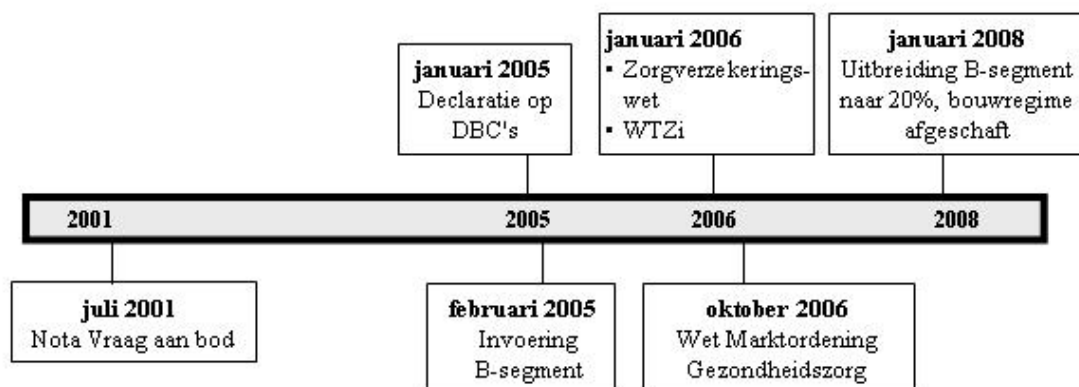
¹¹⁶ Het B-segment is per 2008 uitgebreid naar 20%.

¹¹⁷ Per 2008 zal het bouwregime verder worden versoepeld. Zorgaanbieders moeten zelfs beslissen over investeringen en garanties rond vergoedingen voor kapitaallasten worden afgebouwd. Zie TK-brief *Met zorg ondernemen* (TK 2006-2007, 27 659 en 29 248, nr. 84).

¹¹⁸ De Minister van VWS is voornemens per 2008 de lumpsum voor medisch specialisten af te schaffen en per 2009 voor alle DBC-productie buiten het B-segment prestatiebekostiging onder een maatstafstelsel in te voeren. Hierdoor zal de concurrentiedruk tussen zorgaanbieders verder toenemen.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Figuur 2: Overzicht beleidswijzigingen



3. Marktdynamiek

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

Overstapgedrag

De introductie van de zorgverzekeringswet in 2006 heeft tot behoorlijke prijsconcurrentie en dynamiek op de zorgverzekeringsmarkt geleid. In 2006 is 18% van de verzekerden overgestapt naar een andere verzekeraar. In 2007 lag dit percentage lager, maar stapte nog altijd 4,4% over naar een andere verzekeraar en nog eens 4,4% wisselde van polis bij de eigen verzekeraar (in 2006 was dit 5-10%) (NZa, 2007b).¹¹⁹

In 2007 waren belangrijkste redenen voor verzekerden om te wisselen van verzekeraar de mogelijkheid om een collectief contract af te sluiten¹²⁰ en de premie voor het aanvullende pakket. In 2006 waren de premie van de basisverzekering en de hoogte van de eigen bijdrage de belangrijkste redenen om over te stappen (NZa, 2007b). Kwaliteit van zorg is voor verzekerden niet doorslaggevend bij de keuze om wel of niet over te stappen (NZa, 2007b). Deels kan dit veroorzaakt worden doordat zorgverzekeraars zich nog nauwelijks onderscheiden op de kwaliteit van zorg. Verzekeraars contracteren vrijwel het gehele zorgaanbod en zijn nog slechts beperkt bezig met gerichte keuzeondersteuning van patiënten naar selectief gecontracteerde aanbieders, al zijn er wel enige ontwikkelingen zichtbaar op dit terrein. Voorbeeld is de Zekurpolis die Univé aanbiedt voor 2008 waarbij de keuze voor de zorgaanbieder is beperkt. Op dit moment is nog niet duidelijk hoe dit zich verder zal gaan ontwikkelen en of dit de werking van het stelsel in praktijk belemmert. In het visiedocument *Richting geven aan keuzes* (mei 2007) benoemt de NZa diverse acties en doet zij aanbevelingen om de randvoorwaarden voor keuzeondersteuning te verbeteren om keuzeondersteuning door verzekeraars te ondersteunen (NZa, 2007c).

Concentratie en toetreding

Er is sprake van een zekere dynamiek onder zorgverzekeraars wat betreft concentraties en concernsamenstelling. Begin 2006 waren 33 zorgverzekeraars actief op de zorgverzekeringsmarkt, door de fusie tussen CZ en OZ zijn dit er in 2007 inmiddels nog 32. Deze verzekeraars maakten zowel in 2006 als 2007 deel uit van 14 concerns, deze 14 concerns zijn wel in samenstelling veranderd. In 2007 heeft de NMa twee aangekondigde concentraties goedgekeurd (fusie tussen Achmea en Agis en een overname van de zorgactiviteiten van Delta Lloyd door CZ). Een al door de NMa goedgekeurde fusie tussen Menzis, Agis en Delta Lloyd vond uiteindelijk geen doorgang.

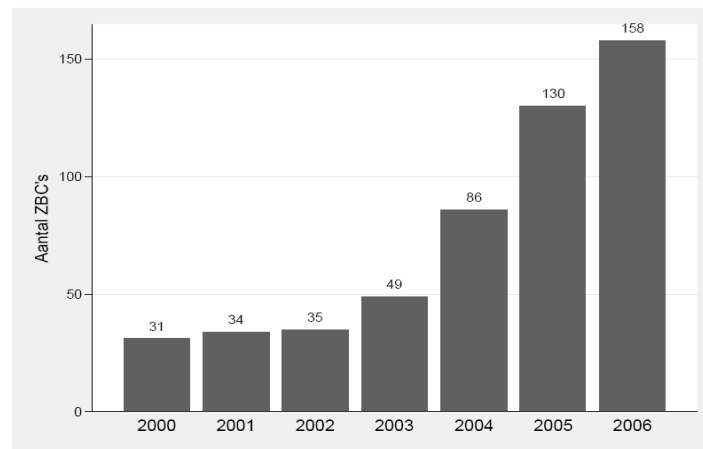
De belangrijkste ontwikkeling onder zorgaanbieders is de toetreding van Zelfstandige behandelcentra (ZBC's). De afgelopen jaren zijn vele van deze zorgondernemingen toegetreden (zie figuur 3).

¹¹⁹ Uit onderzoek van het CPB (2005) komt naar voren dat in de jaren vóór de stelselwijzigingen jaarlijks de 2% à 3% van de ziekenfondsverzekerden van ziekenfonds wisselden.

¹²⁰ Er is sprake van een flinke stijging van het aantal mensen dat collectief is verzekerd (van ongeveer 30% in 2005 naar 53% en 57% in 2006 resp. 2007). Veel zijn collectief verzekerd via de werkgever; ongeveer 30% van de collectief verzekerden is verzekerd via open collectieven, zoals internetcollectieveiteiten, sportbonden of belangenorganisaties.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Figuur 3: aantal ZBC's



Bron: NZa, *Monitorspecial ZBC's, 2007d*

Oorzaken hiervan zijn meer ruimte voor ondernemerschap, met name in het B-segment, en een versoepeling van het vergunningenstelsel waardoor toetreding daadwerkelijk makkelijker is geworden. Bovendien lijkt er een tendens om zorg beter te organiseren. Door bepaalde zorg onder te brengen in ZBC's zijn ziekenhuizen in staat om processen te stroomlijnen en (hierdoor) goedkoper te werken. Veel ZBC's zijn dan ook spin-offs van ziekenhuizen.

Ziekenhuisfusies vinden ook nog steeds plaats, maar niet op grotere schaal dan voor de stelselwijziging. De afgelopen 10 jaar zijn er 21 ziekenhuisfusies geweest. In de jaren 1998-2002 vonden de meeste fusies plaats, gemiddeld 3 per jaar¹²¹.

¹²¹ Piersma, J. (2007). Den Haag en zorgsector kijken naar alternatieven voor het fusiegeweld. Het Financieele Dagblad, 28 november 2007, op basis van gegevens van Gupta Strategists

4. Publieke belangen

Deze paragraaf behandelt achtereenvolgens de publieke belangen kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid.

4.1 Kwaliteit

Vanuit de doelstellingen van de stelselherziening is wat betreft kwaliteit met name de kwaliteit van de verleende zorg relevant. Het verbeteren van de kwaliteit van het verzekeringsproduct was geen primaire aanleiding of doel van de herzieningen, maar is wel permanent een belangrijk aandachtspunt geweest. Het huidige kabinet heeft de marktwerking uitdrukkelijker verbonden aan deze doelstelling. Het keuzegedrag van verzekerden op de zorgverzekeringsmarkt is van invloed op de kwaliteit van de verleende zorg, via het inkoopbeleid van de zorgverzekeraar, maar dat veronderstelt wel (meer) transparantie op het punt van de kwaliteit van de zorg. Zoals hierboven beschreven kan een kritische verzekerde zorgverzekeraars aanzetten tot actief inkoopbeleid. De kwaliteit van de dienstverlening rondom het verzekeringsproduct kan een instrument zijn voor verzekeraars om verzekerden naar zich toe te trekken, met name wanneer verzekerden de kwaliteit van de verleende zorg niet goed kunnen beoordelen of minder waarde hechten aan kwaliteit van verleende zorg.

Kwaliteit dienstverlening zorgverzekeringsmarkt

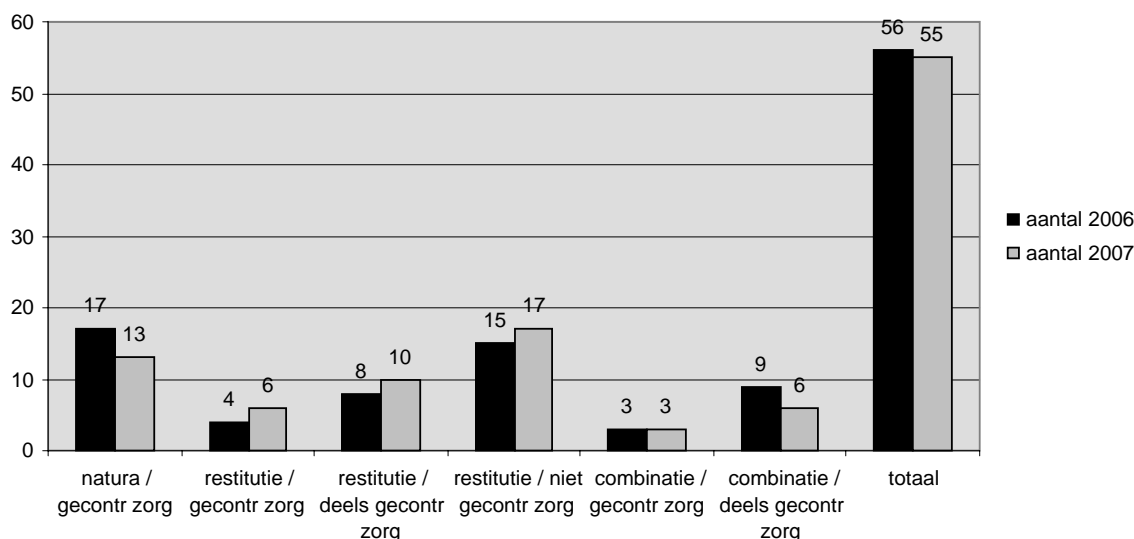
Uit onderzoek van NIVEL (2006) naar ervaringen van verzekerden in 2006 blijkt dat verzekerden in zijn algemeenheid geen grote kwaliteitsverschillen tussen verzekeraars ervaren. Wel zijn er verschillen tussen de zorgverzekeraars met betrekking tot telefonische bereikbaarheid en kwaliteit van klachtenafhandeling. Verzekerden waarbij de medische zorg is uitgesteld door het wachten op toestemming van de zorgverzekeraar, ervaren dit vrijwel altijd als problematisch. Ook bestaat er vooraf vaak geen duidelijkheid over de mate waarin bijbetaald moet worden voor medische zorg. De kwaliteit van de dienstverlening in het algemeen lijkt te verbeteren (NIVEL, 2007).

Keuzebreedsheid zorgverzekeringsmarkt

In 2007 bieden alle zorgverzekeraars basisverzekeringen aan in heel Nederland, er zijn nauwelijks naar provincie gedifferentieerde polissen. Gezamenlijk boden de verzekeraars in 2007 in totaal 55 basisverzekeringen aan (zie onderstaande figuur voor verdeling over soorten polissen), er is nauwelijks iets veranderd t.o.v. 2006.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Figuur 4: Aanbod basisverzekeringen naar type



Bron: NZa, monitor zorgverzekeringsmarkt, 2007b

Hoewel de aanspraken op zorg wettelijk zijn vastgelegd, kunnen verzekeraars verschillen in hun invulling van functionele aanspraken.¹²² In de praktijk is er nog niet veel productinnovatie in de markt voor basisverzekeringen: er bestaan weinig verschillen in aard, inhoud en omvang van de zorg van de basisverzekering (NZa, 2007).¹²³ Wel bestaat een aantal polissen dat speciaal gericht is op specifieke patiëntengroepen zoals diabetici en sinds kort een polis speciaal gericht op homo's. Dergelijke polissen bestonden niet voor de stelselwijziging.

Het percentage verzekerden dat kiest voor een polis met (deels) gecontracteerde zorg, blijkt hoog te zijn (84% in 2007, 85% in 2006). Zoals beschreven in de paragraaf beleidskader geeft dit verzekeraars een prikkel om actief inkoopbeleid te voeren. Er hebben echter weinig aanpassingen plaatsgevonden in de voorwaarden voor het gebruik van niet-gecontracteerde zorg (NZa 2007b).

Kwaliteit van verleende zorg

Verzekeraars en zorgaanbieders werken aan het meer inzichtelijk maken van kwaliteit van geleverde zorg. Vooralsnog zijn consumenten echter, net als voor de stelselwijziging, nauwelijks in staat om de kwaliteit van een aanbieder vooraf te kunnen beoordelen, terwijl uit onderzoek

¹²² De wetgever regelt welke aanspraken verzekerden hebben. Bij een functiegerichte omschrijving van verzekeringsrechten wordt bij de wettelijke formulering van de aanspraak echter niet precies aangegeven welke medische persoon of instelling bepaalde zorg moet verlenen. Iedere persoon of instelling die daartoe op medische gronden bevoegd is, mag de bepaalde zorg leveren. Zo laat de functiegerichte omschrijving open door wie "huisartsenzorg" mag worden verleend. Dit kan er bijvoorbeeld toe leiden dat er een verzekeraar en een zorgaanbieder afspreken dat een doktersassistent een tetanusprik mag geven, maar dat doorverwijzen alleen door de huisarts mag worden gedaan.

¹²³ De enige uitzondering lijkt Univé, die voor 2008 een polis aanbiedt waarbij de keuze voor de zorgaanbieder sterk is beperkt. Alleen zorg door bepaalde ziekenhuizen en huisartsen wordt volledig vergoed en medicatie dient besteld te worden bij een internetapotheek. De premie van deze polis ligt ongeveer € 160 per jaar lager dan andere basisverzekeringen.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

blijkt dat er grote kwaliteitsverschillen tussen en binnen ziekenhuizen bestaan (NZa, 2007a). SCP (2007) geeft aan dat burgers zeer positief oordelen over de kwaliteit de medische zorg, waarbij de tevredenheid tussen 2000-2006 is toegenomen. De NZa (2007a) verwacht dat in 2008 landelijke informatie beschikbaar is over de ervaringen van patiënten. De vergelijkbaarheid van ziekenhuiszorg wordt voor consumenten steeds beter door de opkomst van internetsites zoals kiesbeter.nl, independer.nl, ziekenhuistransparant.nl en zichtbarezorg.nl.

Zorgaanbieders zijn bezig met het in kaart brengen van de eigen kwaliteit. Hoewel de prijs-kwaliteitverhouding een kleine rol speelt in de contractering, komt er tijdens onderhandelingen tussen zorgverzekeraars en zorgaanbieders steeds meer aandacht voor kwaliteit. De meeste afspraken hebben tot nu toe betrekking op het implementeren van en rapporteren over kwaliteitsindicatoren (NZa, 2007a). Aan de gemaakte afspraken waren meestal nog geen financiële consequenties verbonden. Ten behoeve van 2008 heeft Zorgverzekeraars Nederland de DBC-inkoopgids 2008 uitgebracht. De inkoopgids helpt bij de onderhandelingen over kwaliteit in het B-segment en bevat kwaliteitsindicatoren die samen met de wetenschappelijke verenigingen van medisch specialisten, de betreffende patiëntenverenigingen en het kwaliteitsinstituut CBO zijn opgesteld.

Kwaliteit van zorg is op dit moment nog moeilijk zichtbaar voor verzekeraars en patiënten. Niettemin heeft de Inspectie voor de Gezondheidszorg geen signalen dat de kwaliteit van zorg in het B-segment zou zijn afgenomen als gevolg van gereguleerde marktwerking in de medisch specialistische zorg (NZa, 2007a).

4.2 Toegankelijkheid

Deze paragraaf beschrijft de toegankelijkheid. Daarbij wordt gekeken naar de beschikbaarheid, bereikbaarheid en betaalbaarheid.

Basisverzekering voor iedereen

Voor de basisverzekering is de toegankelijkheid geborgd via een acceptatieplicht. Risicoselectie wordt verder voorkomen door het verbod op premiedifferentiatie en toepassing van een adequate (ex ante) risicoverevening. Ten opzichte van het zorgverzekeringstelsel voor de basisverzekering is de toegankelijkheid verbeterd. Voor particulier verzekerden gold immers geen acceptatieplicht en werd ook risicoselectie niet op een dergelijke manier voorkomen. Ondanks dat mensen verplicht zijn zich te verzekeren is er een groep mensen die onverzekerd is. Recentelijk heeft het CBS gemeld dat er 241.000 onverzekerden waren in 2006. Dit aantal is ongeveer gelijk aan het aantal mensen dat onverzekerd was vóór de stelselwijziging (242.000 in 2005).

Betaalbaarheid van de basisverzekering

De gemiddeld betaalde premie (€ 1.028 in 2006, € 1.103 in 2007) ligt in beide jaren onder de door de overheid geraamde premie (€ 1.106 in 2006, € 1.134 in 2007).^{124 125} De gemiddelde

¹²⁴ De premieraming wordt opgebouwd vanuit de verwachte uitgaven aan zorg. Het CPB heeft als startpunt bij de berekening voor 2006 de vergelijkbare uitgaven van ziekenfondsen en particuliere zorgverzekeraars in 2005 gehanteerd, deze worden o.a. vermeerderd met verwachte volumegroei i.v.m. groei van de bevolking en vergrijzing.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

uitgaven aan premies voor zorgverzekering zijn dus in beide jaren minder hard gestegen dan op basis van de (stijgende) verwachte uitgaven aan zorg mocht worden verwacht. Wel heeft de overgang van het oude, hybride zorgverzekeringssysteem naar het nieuwe, uniforme systeem geleid tot verschillen in koopkrachteffecten tussen huishoudens (CPB, 2006a; CPB 2006b). Inkomenssolidariteit wordt in de eerste plaats tot stand gebracht, doordat de zorgverzekeringwet naast de nominale premie als financieringsbron een bij de verzekeringsplichtige geheven inkomensafhankelijke bijdrage kent die in totaal 50 procent van de totale macropremielast dekt. Daarnaast zorgt de zorgtoeslag ervoor dat niemand een groter deel van zijn inkomen aan ziektekostenpremie hoeft te betalen dan wat aanvaardbaar wordt geacht.

Gecontracteerd zorgaanbod

De NZa (2007a) constateert dat de toegankelijkheid van zorg nog steeds is gegarandeerd. Zo contracteren verzekeraars vrijwel alle ziekenhuizen waar hun verzekerden komen. Als gevolg hiervan loopt slechts ongeveer 3% van de betalingen van ziekenhuizen buiten de vooraf gesloten contracten. Verzekeraars leggen aanbieders vrijwel geen volumebeperkingen op. Ook sluiten verzekeraars veel contracten met ZBC's.

Wachttijden

Er bestaan nog steeds wachttijden bij zorgaanbieders voor bepaalde diagnoses in het B-segment. De wachttijden zijn over de periode 2005 en 2006¹²⁶ gemiddeld afgenomen, maar liggen vaak nog wel boven de landelijke norm (de zogenaamde Treeknorm). De NZa constateert echter een grote spreiding in de wachttijden tussen ziekenhuizen, waardoor consumenten over het algemeen altijd bij een ziekenhuis met een lagere wachttijd terecht kunnen (NZa, 2007a).

Samenvatting

Toegankelijkheid tot de basisverzekering is steviger verankerd in het systeem via een acceptatieplicht en een verbod op premiedifferentiatie voor alle Nederlanders en door de zorgtoeslag voor de lagere inkomensgroepen. Het aantal onverzekerden is ongeveer gelijk gebleven aan het aantal vóór de stelselwijziging. Verder ligt de premie die verzekerden betalen voor de basisverzekering, tot nu toe onder de door de overheid geraamde premie. De premies zijn minder hard gestegen dan op basis van de verwachte (stijgende) zorguitgaven verwacht zou mogen worden.

De toegankelijkheid van het zorgaanbod is nog steeds gegarandeerd. Wachttijsten in het B-segment in de periode 2005-2006 zijn afgenomen.

¹²⁵ Het feit dat de (geraamde en betaalde) premies zijn gestegen in 2007 t.o.v. 2006 is voor meer dan de helft te verklaren door de correctie op de verhouding tussen inkomensafhankelijke bijdragen en de opbrengsten van de nominale premieheffing. Het restant geeft gestegen zorguitgaven weer (NZa, 2007b).

¹²⁶ De NZa beschikt niet over wachttijdgegevens voor DBC's over de jaren voor 2005. DBC's zijn immers pas recentelijk ingevoerd, zodat vergelijking met de wachttijden voor liberalisering van het B-segment is derhalve lastig te maken.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

4.3 Doelmatigheid

De doelmatigheid wordt beschreven aan de hand van de macrobetaalbaarheid, de doelmatigheidsontwikkeling bij zorgverzekeraars en de doelmatigheidsontwikkeling bij zorgaanbieders.

Macrobetalbaarheid

De totale kosten van ziekenhuisproductie in het verzekerde segment zijn de afgelopen jaren sterk gestegen (zie tabel 1). Daarbij dient te worden opgemerkt dat de kosten voor 2007 een raming betreffen en dat de kosten over 2006 nog aangepast zouden kunnen worden. Hetzelfde geldt voor het BBP in 2006 en 2007. De tabel laat zien dat het aandeel van de ziekenhuiskosten als percentage van het BBP de afgelopen jaren licht is gestegen.

Tabel 1: Nominale ontwikkeling Macrokosten ziekenhuiszorg (in miljoenen Euro's)

	2003	2004	2005	2006	2007
Algemene en categorale ziekenhuizen	8.696,4	9.197,7	9.622,6	10.068,9	10.134,0
Academische ziekenhuizen	2.688,7	2.871,4	2.939,5	3.207,5	3.148,7
Medisch specialisten	1.596,1	1.668,0	1.703,1	1.848,5	1.980,2
Overig curatieve zorg	343,4	368,3	387,0	444,9	464,2
Totaal	13.324,6	14.105,4	14.652,2	15.569,8	15.727,1
Percentage BBP	2,8%	2,9%	2,9%	3,0%	3,0%

Uit onderzoek van CPB¹²⁷ en NZa blijkt dat de prijsgevoeligheid van verzekerden in het nieuwe stelsel is toegenomen. Door over te stappen naar goedkopere polissen of daarmee te dreigen besparen verzekerden op hun premiebetaling. Het overstappen heeft de verzekerden in 2006 op macroniveau € 130 miljoen aan lagere premiebetalingen opgeleverd en in 2007 € 32 miljoen (CPB, 2007). Daarnaast zijn de gemiddeld betaalde premies in beide jaren lager dan de geraamde premies, wat betekent dat de premies minder hard zijn gestegen dan op basis van de verwachte (stijgende) zorguitgaven verwacht zou mogen worden.

Het aantal verzekerden met een collectieve verzekering is in beide jaren gegroeid. De meerderheid van verzekerden is collectief verzekerd (53% in 2006 en 57% in 2007). In de collectiviteiten worden afspraken gemaakt die in het voordeel zijn van de verzekerde, onder andere over premievoordelen, afspraken over toegang tot aanvullende verzekeringen en (in beperkte mate) inhoudelijke afspraken. De gemiddelde collectiviteitskorting bedraagt 7% in 2007 (in 2006: 6,6%). Uit onderzoek van de NZa (2007e) blijkt dat de korting op collectiviteiten niet gefinancierd wordt door hogere premies op individuele polissen. Later onderzoek van de NZa (2007b) meldt dat marktpartijen bevestigen dat prijsverschillen vooralsnog niet toe te schrijven zijn aan de inkoopvoordelen van de verzekeraar: de kortingen worden betaald uit de reserves.

¹²⁷ In dit onderzoek (Douven et.al, 2007) wordt een prijsgevoeligheid voor de stelselwijziging van -0,6 gevonden. Voor 2006 vinden zij een prijsgevoeligheid van -6,7 en in 2007 van -1,7. Dit komt erop neer dat een eenzijdige verlaging van de premie door de zorgverzekeraar een winst betekende van 18.000 (2006) of 4.000 (2007) verzekerden.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Doelmatigheid organisatie verzekeraars

Zorgverzekeraars lijken hun prijzen behoorlijk laag te hebben vastgesteld. Op basis van voorlopige cijfers en prognoses is het beeld dat in zowel 2006 als 2007 zorgverzekeraars gemiddeld een verlies lijden per betalende verzekerde, precieze omvang hiervan is echter onzeker, mede omdat de declaraties van ziekenhuizen bij verzekeraars met onzekerheden zijn omgeven (DNB, 2007). Verzekeraars kunnen dit verlies dekken uit reserves of uit opbrengsten van beleggingen, of ze kunnen de interne efficiency te verbeteren om zodoende de kosten te verlagen, bijvoorbeeld d.m.v. reorganisaties. Recente reorganisaties bij verzekeraars en fusies tussen verzekeraars kunnen duiden op het nastreven van dergelijke efficiencyverbeteringen.

Doelmatigheid zorgaanbod

De concurrentieruimte voor zorgaanbieders is nog maar beperkt. Zo is bijvoorbeeld het B-segment, dat de meeste ruimte biedt voor concurrentie, nog klein. Wel is een aantal relevante waarnemingen te noemen. Ten eerste is het gemiddelde reële prijsniveau in 2006 met 0,8% gedaald ten opzichte van 2005. In 2007 zijn de prijzen gestabiliseerd. In totaal is de prijsontwikkeling in het B-segment sinds de invoering van het B-segment in 2005 gemiddeld 2,8% lager dan de prijsontwikkeling voor andere ziekenhuiszorg. Volgens de NZa kunnen de prijzen overigens nog veel sterker dalen (NZa, 2007a).

Het is op moment van schrijven nog niet bekend hoe het volume in het B-segment zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. De NZa heeft deze data nog niet beschikbaar. De volumes over 2005 zijn nog niet bekend vanwege registratieproblemen met de DBC's in dat jaar. Over 2006 worden de data op het moment nog bewerkt.

Zelfstandige behandelcentra (ZBC's) zijn een belangrijke oorzaak voor lagere prijzen in het B-segment. De NZa constateert dat de kleinste prijsstijgingen te zien zijn bij die specialismen waar ZBC's het grootste aandeel hebben in de totale omzet (NZa, 2007a). De aanwezigheid van nieuwe ZBC's heeft waarschijnlijk een disciplinerende werking op zittende partijen.

De arbeidsproductiviteit in de ziekenhuissector lijkt te stijgen. De arbeidsproductiviteit bij ziekenhuizen is in de periode 1994-2003 gemiddeld ongeveer gelijk gebleven (ICM, 2005, op basis van berekeningen van Prismant). Over 2004 rapporteert Prismant een arbeidsproductiviteitsgroei van 6,2% (Zorgvisie, 2005) en Gupta Strategists meldt stijgingen in 2004, 2005 en 2006. Volgens Gupta (2007) hebben ziekenhuizen in 2006 1,2% meer zorg per feet geproduceerd, maar wordt deze productiviteitsstijging teniet gedaan door de 1,1% loonstijging.

Ten tweede zijn de prijsverschillen tussen aanbieders genivelleerd: prijzen van dure instellingen zijn gedaald, van goedkope instellingen gestegen. Waarschijnlijk is hier sprake van invoeringseffecten: bij de introductie van het B-segment had een groot deel van de aanbieders nog geen betrouwbare kostprijsinformatie voorhanden. Het afgelopen jaar is hieraan veel verbeterd, wat mogelijk heeft geleid tot beter onderbouwde prijszetting en minder grote verschillen tussen aanbieders (NZa, 2007a).

Innovaties op het gebied van behandelstraten, betere afstemming tussen zorgverleners en meer aandacht voor toekomstbestendige bouw komen voort uit programma's als SnellerBeter. Er zijn aanwijzingen dat de opkomst van ZBC's zorgt voor meer dynamische efficiëntie. De inrichting van ZBC's wordt vaak compleet afgestemd op het te leveren zorgproces en –product, wat een reden is voor de vaak lagere (kost)prijs bij ZBC's. Dit stimuleert ziekenhuizen om ook meer aandacht te schenken aan slimme procesinrichting.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Samenvatting

Het aandeel van de ziekenhuiskosten als percentage van het BBP is de afgelopen jaren licht gestegen. Het overstappen naar een andere verzekering heeft verzekerden op macro-niveau lagere premiebetalingen opgeleverd (€132 miljoen in 2006 en €32 miljoen in 2007). Daarnaast is het aantal verzekerden met een collectieve verzekering gestegen. Uit onderzoek blijkt dat de collectiviteitskortingen voornamelijk uit de reserves van de verzekeraars worden betaald.

De doelmatigheid in de zorg lijkt zich te hebben verbeterd. Verzekeraars zetten scherpe premies en lijken via reorganisaties en fusies te streven naar efficiëntere bedrijfsvoering. De prijsontwikkeling in het B-segment is gemiddeld 2,8% lager dan de prijsontwikkeling voor andere ziekenhuiszorg. Deze lagere prijzen in het B-segment lijken voor een belangrijk deel veroorzaakt te worden door ZBC's.

5. Werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden

Deze paragraaf beschrijft de ontwikkelingen op het gebied van werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden op de zorgverzekeringsmarkt en de zorginkoopmarkt.

5.1 Werkgelegenheid

Zorgverzekeringsmarkt

De invoering van de zorgverzekeringswet lijkt voor een belangrijk deel opgevangen door een stijging van het aantal mensen met een tijdelijk arbeidscontract (t.o.v. het aantal werknemers in vaste dienst) en het aannemen van uitzendkrachten. Het percentage tijdelijke contracten steeg in 2005 met 2,0 procent (tot 10,7%); in 2006 is deze stijging omgezet in een daling tot bijna weer op het oorspronkelijke niveau. Wat betreft het aantal uitzendkrachten was in 2005 sprake van een stijging met 81,5% ten opzichte van 2004. In 2006 zette deze stijging nog verder door ten opzichte van 2005 met een toename zichtbaar van 68,9% uitzendkrachten (een verdrievoudiging ten opzichte van 2004). Dit komt overeen met 17,3% van het totale aantal gewerkte uren.¹²⁸

Sinds de invoering van de zorgverzekeringswet per 1 januari 2006 lijkt de werkgelegenheidsstructuur van verzekeraars te veranderen. Er is sprake van een krimp op administratief uitvoerende functies (back office) en tegelijkertijd een toenemende behoefte aan kwalitatief hoogwaardig personeel, met name op gebied van commercie en zorginkoop.¹²⁹

Zorgaanbod

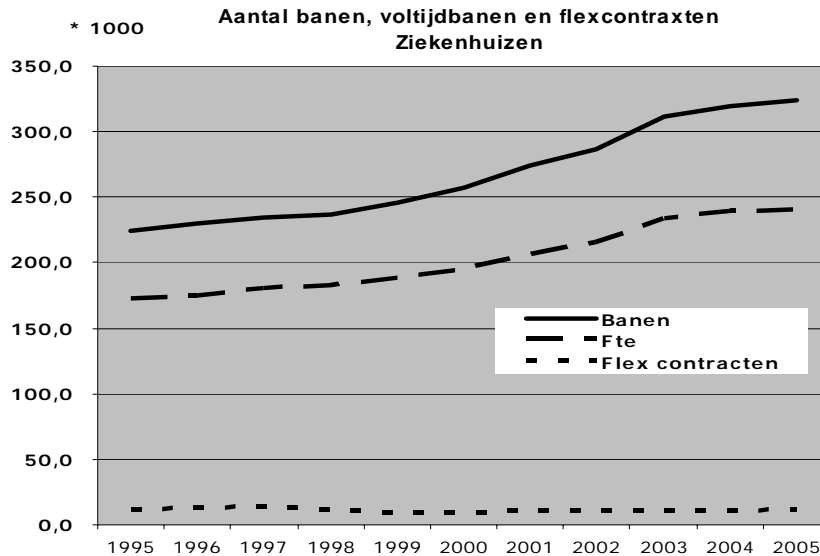
In 2005 telden de ziekenhuizen ongeveer 240 duizend voltijdbaanequivalenten (fte's), verspreid over 324 duizend banen (zie figuur 5). Het aantal fte's is daarmee sinds 2000 met 23% gestegen. Onduidelijk is of deze groei alleen een gevolg is van de toegenomen zorgvraag en het wegwerken van de wachtlijsten. Het aantal werknemers met een flexcontract is ongeveer gelijk gebleven. Overigens signaleert Regioplan wel een toenemend gebruik van flexpools binnen een instelling. Voorheen waren verpleegkundigen vaak werkzaam op één afdeling, nu zijn ze op meerdere inzetbaar (Regioplan, 2008).

¹²⁸ Bron: Zorgverzekeraars Nederland

¹²⁹ Bron: Zorgverzekeraars Nederland

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Figuur 5: Werkgelegenheid Ziekenhuizen



Bron : CBS, Enquete Werkgelegenheid en Lonen

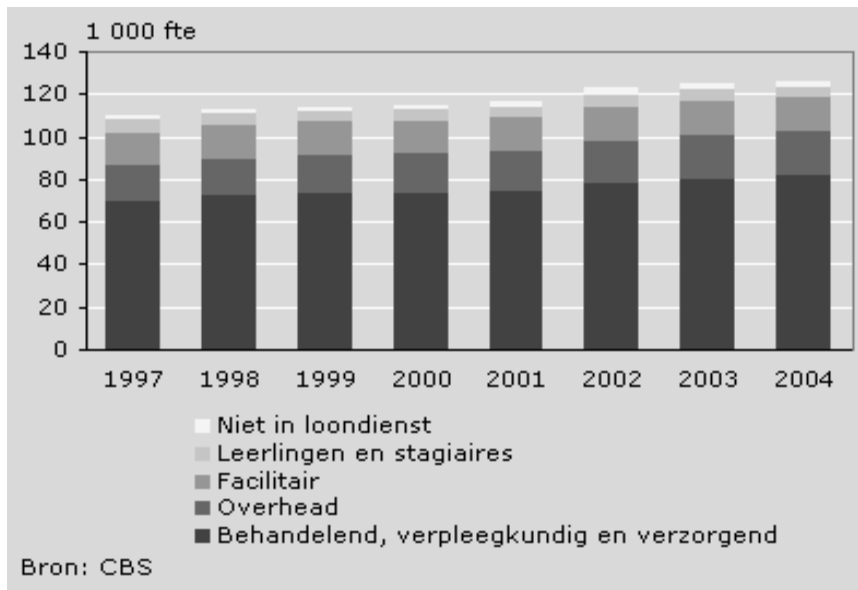
Het aantal fte's met een overheadfunctie (management en administratie) is de afgelopen jaren sterk toegenomen. In 2004 hadden de algemene ziekenhuizen 32% meer overheadpersoneel in dienst dan in 1997. In totaal gaat het om 21 duizend voltijdbanen. Deze toename is twee keer zo groot als die van het behandelend, verpleegkundig en verzorgend personeel in diezelfde periode (CBS, 2006). Er zijn meerdere verklaringen voor de sterke stijging van het aantal overheadfuncties:

- *Scherpere verantwoording*: van zorgverleners wordt steeds meer geëist dat ze verantwoording afleggen over hun handelen.
- *Productiviteitsstijgingen*: de afgelopen jaren is de gemiddelde behandeltijd sterk teruggelopen. Steeds meer zorg wordt poliklinisch of in één dag behandeld en de gemiddelde ligduur in de kliniek is teruggelopen. Ziekenhuizen zijn hierdoor in staat om meer patiënten te verwerken, maar deze productiestijging vraagt wel om meer coördinerend en administratief personeel.
- *Toegenomen concurrentie*: de voorbereiding op een concurrerende omgeving speelt een rol. Overheadpersoneel is aangenomen om processen te stroomlijnen en commerciële activiteiten op te starten.
- *Invoering van DBC's*: ziekenhuizen hebben hiervoor zo'n € 100 miljoen uitgegeven aan projectteams, ICT en bijbehorende ICT-ers. Ook de financiële administratie is drastisch aangepast. Het merendeel van deze kosten is incidenteel.
- *Verschillende informatievragen*: de DBC's hebben nog niet geleid tot afschaffing van de "oude" informatievragen. In de overgang naar het nieuwe systeem wordt nog dubbel gedraaid.

Ten aanzien van het opleidingsniveau constateert de RWI dat de structuur van de werkgelegenheid in de zorg nauwelijks verandert. In tegenstelling tot de publieke sector en de financiële dienstverlening, waar sprake is van upgrading van werkgelegenheid van middelbaar naar hoger niveau, blijft het aandeel middelbaar opgeleiden in de zorg gelijk.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Figuur 6: Personeelssamenstelling in algemene ziekenhuizen



Samenvattend kan gesteld worden dat over de effecten op werkgelegenheid nog weinig te zeggen valt. Verzekeraars hebben de invoering van de zorgverzekeringswet opgevangen door het personeel met een tijdelijk contract en uitzendkrachten. Eind 2006 was het aandeel tijdelijke krachten weer gedaald naar het oorspronkelijke niveau. Cijfers tot en met 2005 laten zien dat het aantal werkzame personen in ziekenhuizen gestaag is gestegen. Het aantal fte's met een overheadfunctie is tot en met 2004 relatief sterk gestegen. Hiervoor zijn meerdere oorzaken aan te wijzen. De structuur van de werkgelegenheid in de zorg is nauwelijks veranderd. Het aandeel middelbaar opgeleiden in de zorg blijft gelijk.

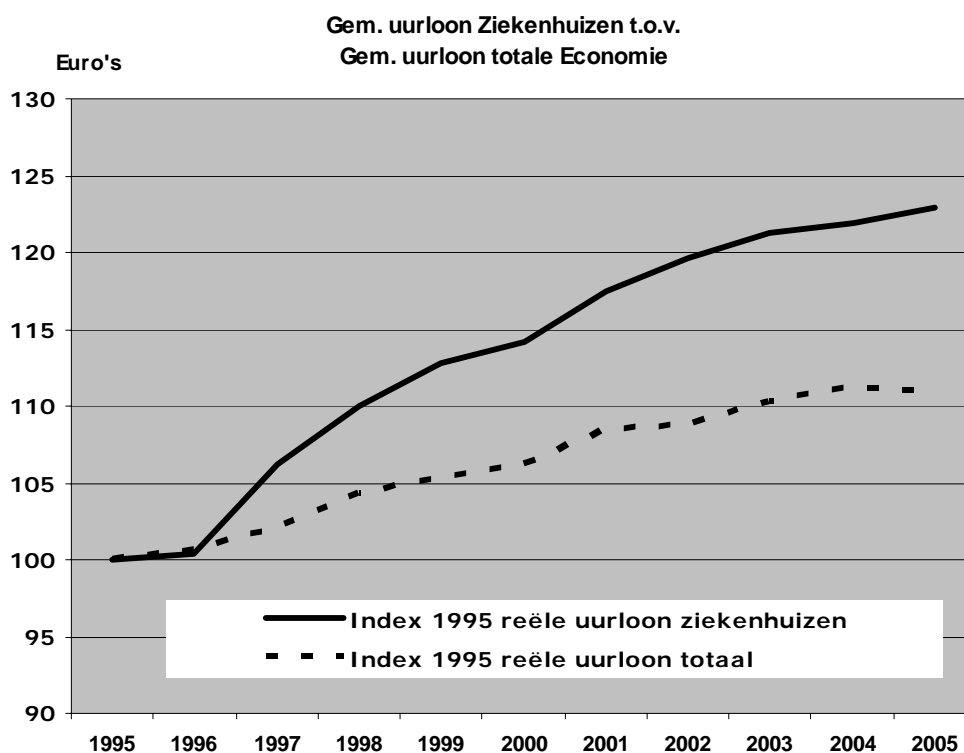
5.2 Arbeidsvoorwaarden

Loonontwikkeling

De uurloonontwikkeling in de ziekenhuissector (exclusief de honoraria van vrijgevestigde medisch specialisten) is afgebeeld in figuur 7. Het gemiddelde reële-uurloon is in de afgelopen 10 jaar sterk gestegen. Deze stijging was groter dan die in de rest van de economie. Over het gemiddeld uurloon in 2006 en 2007 zijn op dit nog geen data beschikbaar.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Figuur 7: Gem. uurloon Ziekenhuizen t.o.v. Gem. uurloon totale Economie (indexcijfers)



Bron: CBS, Enquete Werkgelegenheid en Lonen

Overige arbeidsvoorwaarden en arbeidsinhoud

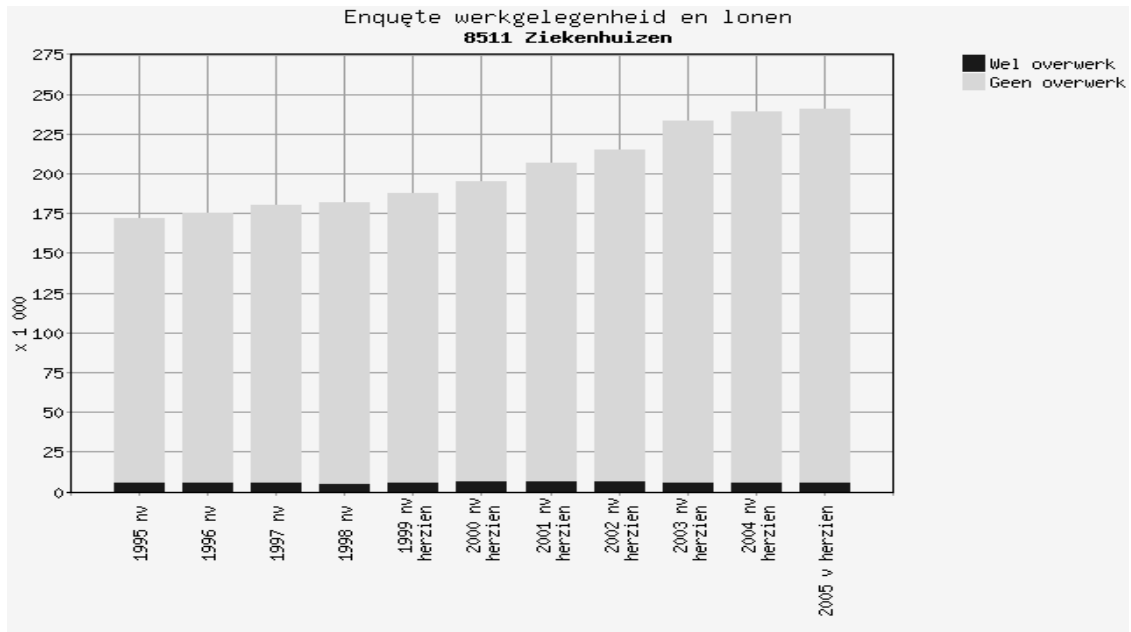
Zowel de zorgverzekeraars als de ziekenhuizen kennen een bedrijfstak CAO. Universitair Medische Centra kennen een eigen CAO. De CAO in de ziekenhuissector geldt niet voor ZBC's.¹³⁰ De ziekenhuis CAO loopt nog door tot 31 januari 2008, zodat hier nog geen veranderingen zijn aan te wijzen sinds de invoering van het B-segment en de zorgverzekeringswet. Het aantal zorgverleners dat als zelfstandige werkzaam is in ziekenhuizen en daardoor niet onder de CAO valt, is klein.

Het aantal werknemers dat overwerkt is de afgelopen jaren stabiel gebleven (zie grafiek 8). Dat is opvallend aangezien het aantal banen wel is toegenomen. Regioplan (2008) signaleert dat de gepercipieerde werkdruk onder verpleegkundigen is toegenomen, oa. als gevolg van de vele veranderingen in werkprocessen in ziekenhuizen. Het is onduidelijk of dit zich sectorbreed vertaalt in een andere arbeidsinhoud en takenpakket.

¹³⁰ Echter, ZBC's die verbonden zijn aan een ziekenhuis, waarbij het ziekenhuis meerderheidszeggenschap heeft, vallen wel onder de CAO ziekenhuizen. Ook kunnen ZBC's lid worden van de NVZ Nederlandse vereniging van Ziekenhuizen waardoor ze ook onder de CAO Ziekenhuizen vallen.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Figuur 8: Overwerk intensiteit



Ziekenhuizen zijn zich ervan bewust dat actief personeelsbeleid van groot belang is. Door krapte op de arbeidsmarkt is het lastig personeel te werven en te behouden. Praktisch alle ziekenhuizen hebben om die reden de afgelopen jaren veranderingen doorgevoerd in het verzuim- en arbobeleid. Daarnaast kende in 2005 reeds 22% van de ziekenhuizen een vorm van resultaatafhankelijke beloning (SEO, 2005).

Samenvattend, de CAO's zijn nog onveranderd, waardoor nog geen effecten op het uurloon of secundaire arbeidsvoorwaarden te zien is. Wel is in ziekenhuizen toenemende aandacht voor doelmatige inzet van werknemers en wordt vaker gebruik gemaakt van resultaatafhankelijke beloningen.

6. Samenvatting en conclusies

Aanleiding en doel stelselwijziging

Sinds de nota Vraag aan bod (2001) zijn er wijzigingen in de ziekenhuiszorg aangebracht om een omslag te maken van een systeem met centrale aanbodsturing naar een meer decentraal georganiseerd stelsel van gereguleerde marktwerking. Doel van deze omslag is om, met behoud van goede toegankelijkheid, meer doelmatigheid en hogere kwaliteit te realiseren.

De resultaten die in dit hoofdstuk zijn beschreven, kunnen niet de beoogde uiteindelijke effecten van de stelselherziening weergeven, omdat de wijzigingen relatief kort geleden zijn ingezet. Voor veel indicatoren is daardoor slechts een beperkt aantal waarnemingen beschikbaar sinds de aangebrachte stelselwijzigingen.

Marktdynamiek

De introductie van de zorgverzekeringswet heeft tot behoorlijke prijsconcurrentie en dynamiek op de zorgverzekeringsmarkt geleid. Er zijn, met name in 2006, veel mensen van zorgverzekeraar gewisseld. Zorgverzekeraars lijken via reorganisaties en fusies te streven naar efficiëntere bedrijfsvoering. Het zorgaanbod is uitgebreid door de toetreding van ZBC's.

Zorgverzekeraars contracteren vrijwel het gehele zorgaanbod en zijn nog slechts beperkt bezig met gerichte keuzeondersteuning van patiënten naar selectief gecontracteerde zorgaanbieders, wel zijn er enige ontwikkelingen zichtbaar op dit terrein. Op dit moment is nog niet duidelijk hoe dit zich verder zal gaan ontwikkelen en of dit de werking van het stelsel in praktijk belemmert. De NZa werkt aan het verbeteren van de randvoorwaarden voor keuzeondersteuning.

Wel lijkt er sprake te zijn van een toenemende aandacht voor kwaliteit. Zorgaanbieders zijn bezig met het in kaart brengen van kwaliteit. En in de onderhandelingen tussen verzekeraars en aanbieders komt steeds meer aandacht voor kwaliteit. Het gaat dan met name over het implementeren en rapporteren van kwaliteitsindicatoren.

1. Kwaliteit

Net als voor de stelselwijziging zijn consumenten en verzekeraars nauwelijks in staat om de kwaliteit van de geleverde zorg vooraf te beoordelen. De Inspectie heeft geen signalen afgegeven dat de kwaliteit is afgenomen na de stelselwijziging. Uit onderzoek blijkt verder dat er grote kwaliteitsverschillen tussen en binnen ziekenhuizen bestaan.

2. Toegankelijkheid

Toegankelijkheid tot de basisverzekering is steviger verankerd in het systeem via een acceptatieplicht en een verbod op premiedifferentiatie voor alle Nederlanders en door de zorgtoeslag voor de lagere inkomensgroepen. Ondanks de verzekeringsplicht zijn er mensen onverzekerd, maar dit aantal is ongeveer hetzelfde gebleven als vóór de stelselwijziging. Verder ligt de premie die verzekerden betalen voor de basisverzekering, tot nu toe onder de door de overheid geraamde premie. De premies zijn minder hard gestegen dan op basis van de verwachte (stijgende) zorguitgaven verwacht zou mogen worden.

Ten aanzien van de fysieke toegankelijkheid van het zorgaanbod constateert de NZa dat deze nog steeds is gegarandeerd en dat wachtlijsten in het B-segment in de periode 2005-2006 zijn afgenomen.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

3. Doelmatigheid

Het aandeel van de ziekenhuiskosten als percentage van het BBP is de afgelopen jaren licht gestegen. Het overstappen naar een andere verzekering heeft verzekerden op macro-niveau lagere premiebetalingen opgeleverd (€132 miljoen in 2006 en €32 miljoen in 2007). Daarnaast is het aantal verzekerden met een collectieve verzekering gestegen. Uit onderzoek blijkt dat de collectiviteitskortingen voornamelijk uit de reserves van de verzekeraars worden betaald.

De doelmatigheid in de zorg lijkt zich te hebben verbeterd. Verzekeraars zetten scherpe premies en lijken via reorganisaties en fusies te streven naar efficiëntere bedrijfsvoering. De prijsontwikkeling in het B-segment is gemiddeld 2,8% lager dan de prijsontwikkeling voor andere ziekenhuiszorg. Deze lagere prijzen in het B-segment lijken voor een belangrijk deel veroorzaakt te worden door ZBC's.

4. Werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden

Zorgen over toenemende arbeidskrapte in combinatie met een toenemende vraag naar zorg mede aanleiding zijn geweest voor de stelselwijziging.

Omdat de stelselherziening nog vers is, is nog weinig te zeggen over de effecten op werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden. Verzekeraars hebben de invoering van de zorgverzekeringswet opgevangen door het personeel met een tijdelijk contract en uitzendkrachten. Eind 2006 was het aandeel tijdelijke krachten weer gedaald naar het oorspronkelijke niveau. Cijfers tot en met 2005 laten zien dat het aantal werkzame personen in ziekenhuizen gestaag is gestegen. Het aantal fte's met een overheadfunctie is tot en met 2004 relatief sterk gestegen. Hiervoor zijn meerdere oorzaken aan te wijzen. De structuur van de werkgelegenheid in de zorg is nauwelijks veranderd. Het aandeel middelbaar opgeleiden in de zorg blijft gelijk.

De CAO's zijn nog onveranderd, waardoor nog geen effecten op het uurloon of secundaire arbeidsvoorwaarden te zien is. Wel is in ziekenhuizen toenemende aandacht voor doelmatige inzet van werknemers en wordt vaker gebruik gemaakt van resultaatafhankelijke beloningen.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Literatuurlijst

Boer, D. de et al. (2007). *Ervaringen van verzekerden met de zorg en de zorgverzekeraars. CQ-index Zorg en Zorgverzekering, meting 2007*, Utrecht: NIVEL.

Centraal Planbureau (2006a). *Macroeconomische verkenningen*, Den Haag

Centraal Planbureau (2006). *CPB notitie Koopkrachtontwikkeling 2006: plussen en minnen*, 21 april 2006, Den Haag

Confurius, D. & M. Boon (2006). *Overhead in algemene ziekenhuizen gestegen*, Voorburg/Heerlen: CBS.

Damman, O.C., M. Hendriks, D.M.J. Delnoij & P. Spreeuwenberg (2006). *Ervaringen van verzekerden met de zorg en de zorgverzekeraars: Meting 2006 voor www.kiesBeter.nl*,

De Nederlandsche Bank (2007). *Kwartaalbericht maart 2007*, Amsterdam

Douven, R.C.M.H., H. Lieverdink, M.P.D. Ligthart & I. Vermeulen (2007). *Measuring annual price elasticities in Dutch health insurance; a new method*, Den Haag: CPB.

Gupta Strategists (2007). *The Odyssey*, Ophemert.

Interdepartementale Commissie Marktordening (2005). *Tot zorg geprikkeld. Arbeidsproductiviteit en innovatieve kracht in de zorg*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

Ministerie van VWS (2000). *Gezondheidszorg in sociaal-economisch perspectief*, Den Haag.

Nederlandse Zorgautoriteit (2007a). *Monitor zorgverzekeringmarkt. De balans 2007*, Utrecht.

Nederlandse Zorgautoriteit (2007b). *Monitor B-segment ziekenhuiszorg 2007*, Utrecht.

Nederlandse Zorgautoriteit (2007c). *Visiedocument Richting geven aan keuzes*, Utrecht.

Nederlandse Zorgautoriteit (2007d). *Monitorspecial ZBC's*, Utrecht.

Nederlandse Zorgautoriteit (2007e). *Kruissubsidie in de zorgverzekeringmarkt*, Utrecht.

Regioplan (2008). *Effecten van marktwerking op arbeidsvoorwaarden in twaalf sectoren*, Amsterdam.

Sociaal Cultureel Planbureau (2007). . [*Publieke prestaties in perspectief*](#), Den Haag.

SER-commissie Sociaal-Economische Deskundigen (1999) *Gezondheidszorg in het licht van vergrijzing*, Den Haag.

SEO Stichting voor Economisch Onderzoek (2005). *Morgen zonder zorg(en)? Arbeidsproductiviteit en innovatieve kracht in de zorg*. Amsterdam: SEO.

8. SECTORANALYSE RE-INTEGRATIEDIENSTEN

1. Inleiding

Re-integratiebeleid heeft als doel om de kans van werkzoekenden op regulier werk te vergroten en zo hun (langdurige) uitkeringsafhankelijkheid te verminderen. Re-integratieondersteuning wordt geboden aan werkzoekenden met een relatief grotere afstand tot de arbeidsmarkt en niet aan de grotere groep werkzoekenden die op eigen kracht regulier werk vinden.

In 2002 is, met de wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI-wet), de uitvoeringsstructuur van de sociale verzekeringen en de re-integratieondersteuning (de voormalige arbeidsvoorziening) ingrijpend gewijzigd. Doel daarvan was om werk voorrang te geven boven een uitkering en om de klantgerichtheid en doelmatigheid van de uitvoering te bevorderen. Onderdeel van de stelselwijziging is dat publieke opdrachtgevers private re-integratiebedrijven kunnen contracteren voor het uitvoeren van re-integratieondersteuning. De stelselwijziging heeft daardoor een impuls gegeven aan de ontwikkeling van de private re-integratiemarkt. Uitkomsten op het re-integratiebeleid zijn dan ook mede afhankelijk van een goede werking van de private re-integratiemarkt. Niettemin is deze markt slechts één van meerdere wegen die bijdragen aan een succesvol re-integratiebeleid.¹³¹ Publieke uitvoerders besteden ongeveer 15% van de beschikbare middelen aan het inkopen van re-integratiediensten op de private markt.

Deze sectoranalyse schetst een beeld van de uitkomsten op kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van re-integratieondersteuning voor zover deze sinds de stelselwijziging worden ingekocht op de private markt. De focus ligt op de publieke opdrachtgevers (UWV en gemeenten) die re-integratiebedrijven inschakelen ter ondersteuning van cliënten die werkloosheids- en bijstanduitkeringen ontvangen.¹³²

Ook wil de sectoranalyse de ontwikkeling in werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden op de private markt sinds de marktwerkingsoperatie in beeld brengen. Probleem daarbij is echter dat het CBS geen werkgelegenheidscijfers voor specifiek de re-integratiebranche rapporteert. Beschikbaar is slechts het beeld dat het CBS opstelt voor de overkoepelende sector arbeidsbemiddeling (SBI code 74503) waartoe ook werving en selectie bureau's behoren (maar geen uitzendbureau's). In aanvulling op de CBS-cijfers is daarom de inschatting van brancheorganisatie BoaBorea opgenomen.

Bij deze sectoranalyse moet worden aangetekend dat het moeilijk is een oordeel te vellen over de precieze impact van de marktwerking op de einduitkomsten van de publieke belangen kwaliteit, toegankelijkheid, en doelmatigheid van re-integratieondersteuning. De doelmatigheid hangt namelijk niet alleen af van de marktwerking maar ook van de efficiëntie in de uitvoering

¹³¹ Zie art 47, begroting MinSZW. Behalen van deze doelstelling hangt af van effectieve uitvoering van de wetten door gemeenten, UWV en CWI op het gebied van re-integratie en handhaving; goede samenwerking tussen de uitvoerende instanties; goed inspelen op conjuncturele ontwikkelingen door de uitvoerende instanties; realiseren van een sluitende aanpak voor (niet) uitkeringsgerechtigden (zowel volwassenen als jongeren); optimale benutting van ESF en EQUAL programma's; optimale werking van de re-integratiemarkt.

¹³² Deze sectoranalyse sluit aan bij de notitie "naar een werkende re-integratiemarkt" die verwoordt langs welke parameters het kabinet beoogt te evalueren of de re-integratiemarkt goed werkt, en de evaluaties daarvan. Tweede Kamer, 2002-2003, 28 719 nr 1 en Tweede Kamer, 2006-2007, 28719 nr 41.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

van de ketenpartners.¹³³ De kwaliteit van de re-integratieondersteuning in de zin van de netto-effectiviteit, hangt mede samen met externe omstandigheden zoals de conjunctuur.

De beleidsdoorlichting die de bewindspersonen van SZW hebben uitgevoerd naar de re-integratieactiviteiten op grond van artikel 23 van de begroting laat nut en noodzaak van re-integratie zien, alsmede oordelen en ontwikkelingen over de uitgevoerde re-integratieactiviteiten. De beleidsdoorlichting maakt duidelijk in welke mate gemeenten, CWI en UWV tot en met 2005 als uitvoerders effectief en doelmatig gebruikmaken van de instrumenten voor het aan het werk helpen van mensen die (tijdelijk) langs de kant staan en of het geld daarvoor doelmatig wordt ingezet. Instrumenten waaronder de private re-integratiemarkt. De beleidsdoorlichting specificeert weliswaar niet de toegevoegde waarde van het private segment, maar in het kabinetsstandpunt gaan de bewindspersonen wel in op de maatregelen die sinds 2005 ter verbetering van het opdrachtgeverschap zijn ondernomen en welke verdere maatregelen nodig zijn.

Tevens moet worden vermeld dat een goede vergelijking van prestaties voor en na de stelselwijziging niet mogelijk is. Er zijn geen sluitende data over prestaties (voor alle doelgroepen) van de Arbeidsvoorziening voorafgaand aan de stelselwijziging. Ook over de periode daarna ontbreekt het soms aan data. Dit komt onder andere doordat gemeenten sinds 2006 een minder uitvoerige rapportageverplichting hebben over de uitvoering van de WWB¹³⁴.

Dit stuk is als volgt opgebouwd. De volgende paragraaf beschrijft de stelselwijziging die door SUWI tot stand is gekomen en geeft de aanleiding en doelen van de beleidswijziging aan. Paragraaf 3 geeft een beeld van de dynamiek in de private markt voor re-integratiediensten. Paragrafen 4, 5 en 6 geven, onder de hiervoor geschetste beperkingen, een beeld van de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van re-integratieondersteuning. Daarbij wordt gefocust op data die betrekking hebben op diensten die de private markt aanbiedt. Paragraaf 7 geeft een beeld van de ontwikkeling van de werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden in de sector arbeidsbemiddeling, waar de re-integratiebranche onderdeel van uitmaakt. En paragraaf 8 bevat een samenvatting en de belangrijkste conclusies.

¹³³ Zie SUWI Evaluatie, PwC, augustus 2006, en Evaluatie doelmatigheid SUWI, Ecorys i.o.v. MinSZW, juli 2006

¹³⁴ Dit is het gevolg van de implementatie van het kabinetsstandpunt over het rapport 'Anders gestuurd beter bestuurd: De specifieke uitkeringen doorgelicht' van de commissie Brinkman.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

2. Beleidskader

Het regeerakkoord van het kabinet Paars II (1998) behelsde de intentie om de uitvoeringsstructuur publieke arbeidsvoorziening en sociale zekerheid te wijzigen, om te komen tot een op activering gericht stelsel, waarin voorrang wordt gegeven aan werk. Waar mogelijk moest ruimte worden geboden voor private uitvoering van re-integratiediensten.

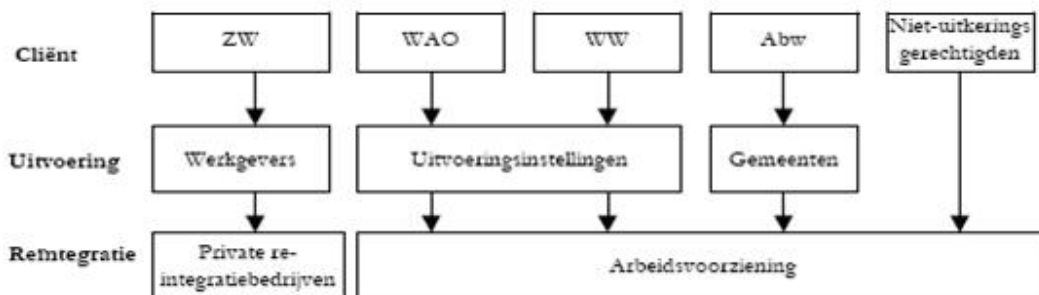
Op 1 januari 2002 is de Wet Structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI) in werking getreden.¹³⁵ SUWI beoogt een activerende uitvoering van de sociale verzekeringen te bewerkstelligen, waarin voorop staat dat werkzoekenden snel aan werk worden geholpen. Wanneer werk op korte termijn niet tot de mogelijkheden behoort, krijgt de uitkeringsgerechtigde op een efficiënte manier een uitkering, waarbij de uitkeringsinstanties aan private re-integratiebedrijven opdracht verlenen tot re-integratie van de werkzoekende. Dit streven wordt aangeduid als 'werk boven uitkering'.

SUWI bracht een herverdeling van taken tussen het publieke en private domein met zich mee. Opdrachtverlening en opdrachttuitvoering werden gescheiden. De taken van indicatiestelling, opdrachtverlening en coördinatie bleven binnen het publieke domein. De levering van re-integratiediensten (trajecten, scholing enz.) werd met de inwerkingtreding van de wet SUWI in 2002 aan private bedrijven overgelaten.

De MvT van de SUWI wet formuleert de verwachting *dat het de effectiviteit en doelmatigheid zal bevorderen om de re-integratiediensten te onderwerpen aan de tucht van de markt en de productie ervan in concurrentie te doen geschieden.*¹³⁶

De volgende schema's brengen de veranderingen ten gevolge van de Wet SUWI in beeld.

Figuur 1 : Oude situatie



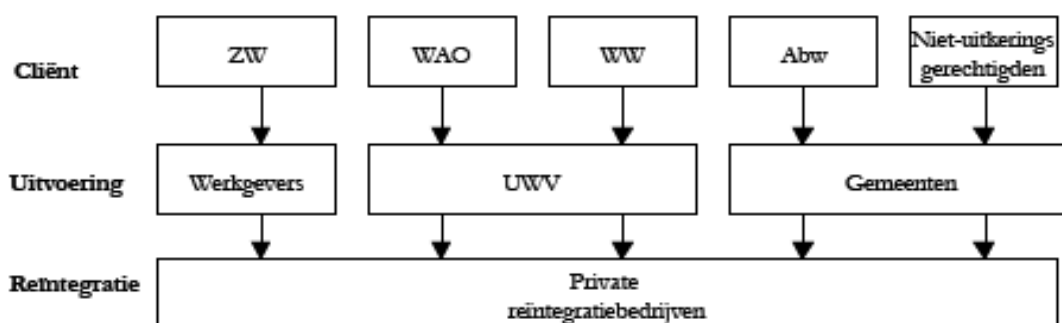
Bron: SEO (2006), *werkt de re-integratiemarkt?*

¹³⁵ Zie MvT SUWI wet, Tweede Kamer, 2000–2001, 27 588 nr. 3

¹³⁶ Zie MvT SUWI wet, Tweede Kamer, 2000–2001, 27588 nr 3, pagina 47.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Figuur 2 : Nieuwe situatie



Bron: SEO (2005), marktwerking in de re-integratiemarkt

CWI. De Arbeidsvoorziening werd ontvlochten. De re-integratieactiviteiten en facilitaire onderdelen werden geprivatiseerd en de coördinatie- en bemiddelingstaken gingen over naar de Centra voor Werk en Inkomen (CWI). Het CWI voert de werkintake en de uitkeringsintake uit als ‘front office’ voor de keten. CWI ondersteunt de eerste zoekactiviteiten van cliënten met een korte afstand tot de arbeidsmarkt - overigens veruit de grootste groep nieuw ingestroomde werkzoekenden.

UWV. Als gevolg van de stelselwijziging gingen de voormalige uitvoeringsinstellingen Gak, GUO, Cadans, USZO, SFB en het Landelijk instituut sociale verzekeringen op in het UWV. Het UWV is uitbestedingsplichtig.

Gemeenten. In 2004 is de Wet Werk en Bijstand in werking getreden. Gemeenten beschikken over een jaarlijks vastgesteld re-integratiebudget dat vrij besteedbaar is (het zogenaamde W-deel). De gemeenten ervaren een prikkel om te focussen op een langdurige uitstroom van hun cliënten naar betaalde arbeid doordat de gemeenten de daarmee behaalde besparingen op dat deel van het WWB-budget, mogen behouden.

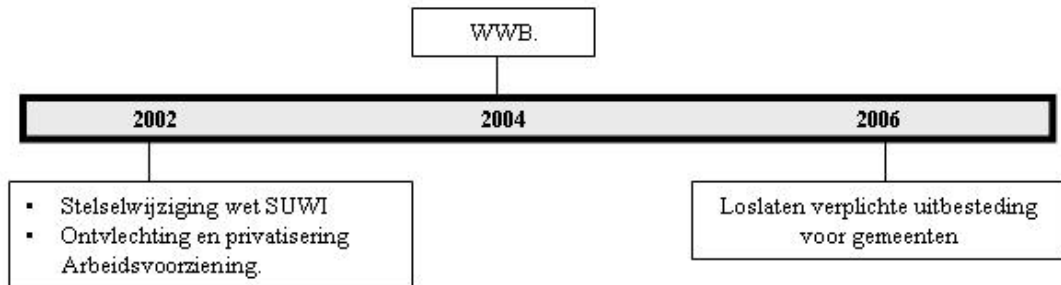
Per 2006 is de verplichte uitbesteding van re-integratiediensten voor gemeenten vervallen, vanuit de idee dat gemeenten met de WWB verantwoordelijk zijn voor re-integratie en het niet past dat het rijk de gemeenten daarbij verplicht tot het reserveren van een gedeelte van het vrij besteedbaar budget voor re-integratie op de private markt. Gemeenten mogen dus zelf beslissen of ze de re-integratiediensten uitbesteden of zelf verrichten.¹³⁷ De gemeenten beslissen zelf welke instrumenten voor de cliënt beschikbaar worden gesteld en welk deel van het beschikbare budget wordt besteed op de private markt (hierover meer in paragraaf 3).

¹³⁷ RWI (Uitbesteden, zelf doen of samenwerken, 2004) heeft onderzocht in welke mate gemeenten zelf re-integratieondersteuning uitvoeren, en waarom. Van de 133 ondervraagde gemeenten voert de helft maximaal 20% zelf uit. Slechts een kleine 10% van de gemeenten voert meer dan 60% zelf uit.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Samenvattend kunnen de beleidswijzigingen als volgt worden weergegeven:

Figuur 3: Overzicht beleidswijzigingen



3. Marktdynamiek

De notitie “naar een werkende re-integratiemarkt” uit 2002 zette uiteen dat, als onderdeel van een vernieuwing van het re-integratiebeleid, er een goed functionerende re-integratiemarkt zou moeten worden gerealiseerd. De parameters op basis waarvan gepolst wordt in hoeverre sprake is van goede marktwerking, zijn: toetreding en concurrentie; transparantie; goede openbare aanbestedingsprocedures; contracten waarin ook op resultaat wordt afgerekend; toegankelijkheid van re-integratieactiviteiten voor de cliënt (doelgroepenbenadering); kwaliteit; keuzevrijheid (ook voor de cliënt); en verantwoording door opdrachtgevers van de besteding van publieke middelen. De notitie “naar een werkende re-integratiemarkt” constateerde dat de markt zich ontwikkelde en dat nog geen sprake was van een optimale situatie op het gebied van de transparantie van de markt, de administratieve lasten bij de aanbestedingsprocedures, de keuzevrijheid voor cliënten, en de prijsvorming. De evaluatie van de werking van de re-integratiemarkt in 2006 concludeerde dat nog uitdagingen lagen bij maatwerk, sturen op resultaat en transparantie.¹³⁸

Aanbodzijde van de markt

Er is sprake van een gedifferentieerde productmarkt. In reactie op de vraag naar maatwerk voor specifieke doelgroepen bieden re-integratiebedrijven een diversiteit aan producten en diensten. Voorbeelden zijn intake, sociale activering, trajectbegeleiding, ondersteuning bij zorg, voorschakeltraining en kwalitatieve scholing, leerwerkplekken, stageplekken, Work First, bemiddeling, ondersteuning bij subsidies, begeleiding bij plaatsing en nazorg.¹³⁹

De aanbodzijde van de markt is toegankelijk en competitief. Ten behoeve van vrije toetreding stelde de wet SUWI geen specifieke toetredingseisen aan nieuwe aanbieders op de markt anders dan algemeen geldende criteria voor ondernemerschap c.q. voor het uitoefenen van specifieke beroepen. Derhalve werd ook geen wettelijk systeem van certificering ingevoerd. Wel moesten bedrijven beschikken over een privacy reglement en klachtenprocedure. Ook bedrijven die actief zijn op andere, aanpalende marktsegmenten (arbodienstverlening, outplacement, inburgering, coaching van scholieren etc.), zijn gaan opereren op de re-integratiemarkt.

Anno 2007 is een groot aantal aanbieders actief. Via de Keuzegids van de Stichting Blik op Werk bieden 917 re-integratiebedrijven van diverse grootte hun diensten aan (zie tabel 1).

Tabel 1: Overzicht re-integratiebedrijven

1-mans bedrijf	268 bedrijven	(29%)
2-10 medewerkers	432 bedrijven	(47%)
11-100 medewerkers	194 bedrijven	(21%)
meer dan 100 medewerkers	23 bedrijven	(3%)

Bron: Blik op werk keuzegids; via <http://keuzegids.blikopwerk.nl>, geselecteerd op re-integratiebedrijven en omvang. Bron geraadpleegd op 10-1-08.

Daarnaast heeft nog een groot aantal (vooral kleine) aanbieders een contract met het UWV voor het uitvoeren van individuele re-integratieovereenkomsten (IRO's).

¹³⁸ Tweede Kamer, 2002-2003, 28 719 nr 1, en Tweede Kamer, 2006-2007, 28 719 nr 41.

¹³⁹ Divosa, april 2006 it takes two to tango, p 25

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

IWI stelt dat in 2002 het UWV zaken deed met enkele tientallen bedrijven terwijl dat er anno 2007 meer dan 2000 zijn; TNO noemt dat UWV voor trajecten ongeveer 35 bedrijven heeft gecontracteerd terwijl er voor IRO's contracten lopen met circa 1800 bedrijven en sommige grote re-integratiebedrijven honderden IRO's per bedrijf hebben.¹⁴⁰

Van een concentratie van marktmacht aan de aanbodzijde is dan ook geen sprake.

De toegenomen inzet van de IRO trajecten vanuit cliënten van het UWV heeft overigens een uitwerking op de transparantie van de markt. Er is een dermate groot aantal nieuwe aanbieders voor uitvoering van IRO trajecten togetreden dat dit ten koste is gegaan van de gepercipieerde transparantie van de markt.

Vraagzijde van de markt

De vraagzijde van de markt wordt gevormd door private werkgevers, UWV en gemeenten; deze sectoranalyse focust op de publieke opdrachtgevers. UWV cliënten zouden als een vierde groep aan de vraagzijde kunnen worden gekenmerkt, gezien de toenemende populariteit van de individuele re-integratieovereenkomst (een vorm van persoonsgebonden budget). Regioplan (2006) kwalificeert het publieke segment van de re-integratiemarkt als een vragersmarkt.

Het budget dat UWV voor re-integratie beschikbaar heeft voor WW en gedeeltelijk arbeidsongeschikten bedroeg in 2006 € 467 mln (exclusief uitvoeringskosten), daarvan werd € 286 mln (ruim 60% van het beschikbare budget) besteed aan inkoop van re-integratietrajecten. In 2005 was dat € 266 mln (65% van het beschikbare budget). Branchevereniging BoaBorea schat dat UWV in 2007 ongeveer 16.000 reguliere trajecten zal aanbesteden en schat dat daarnaast zo'n 30.000 tot 40.000 IRO-opdrachten zullen worden geplaatst. BoaBorea schat de omvang van de markt voor re-integratieopdrachten vanuit het UWV in 2007 in totaal op € 225 mln.

De waarde van contracten die de gemeenten op de private re-integratiemarkt plaatsen is wat minder duidelijk in kaart te brengen. Voor het werkdeel van de Wet werk en bijstand wordt in 2007 zo'n € 1,6 mrd begroot (aflopend naar €1,25 mrd in 2011), maar dit wordt niet in zijn totaliteit besteed; noch wordt dit gehele bedrag op de private markt besteed. Uit een deelonderzoek onder enkele gemeenten maken Divosa en BoaBorea op dat gemeenten slechts ongeveer 15 procent (€ 240 mln) hebben besteed op de private re-integratiemarkt in 2004.¹⁴¹ BoaBorea schat de omvang van de markt voor re-integratieopdrachten vanuit gemeenten in 2007 op € 135 mln.

Het UWV geeft in toenemende mate blijk van een actieve betrokkenheid van de opdrachtgever, enerzijds richting de cliënt (casemanagement, het sturen op cliëntniveau) en anderzijds richting de uitvoerder (contractmanagement, het aansturen van organisaties). Een re-integratiecoach ziet toe op het inkopen van maatwerk voor de cliënt, en de cliënt kan gebruik maken van een individuele re-integratie overeenkomst (IRO).¹⁴² Gemeenten maken in veel mindere mate gebruik van een instrument zoals IRO.

¹⁴⁰ IWI 2007 (voortkomend) Uitvoering re-integratietrajecten in opdracht van UWV. TNO 2006, Evaluatie aanbesteding UWV 2001-2005.

¹⁴¹ Divosa, It takes two to tango – zakelijk partnerschap tussen gemeenten en re-integratiebedrijven, 2006. RWI (Uitbesteden, zelf doen of samenwerken, 2004) heeft onderzocht in welke mate gemeenten zelf re-integratieondersteuning uitvoeren, en waarom. Van de 133 ondervraagde gemeenten voert de helft maximaal 20% zelf uit. Slechts een kleine 10% van de gemeenten voert meer dan 60% zelf uit.

¹⁴² Ontwikkelingen op de re-integratiemarkt, ervaringen van opdrachtgevers en opdrachtnemers, Research voor Beleid i.o.v. RWI, juli 2006

4. Publieke belangen

4.2 *Kwaliteit*

Kwaliteit is een containerbegrip. Het navolgende zet uiteen welke verschillende aspecten die onder kwaliteit kunnen worden geschaard, worden toegelicht in deze paragraaf.

De MvT van de SUWI wet zette uiteen dat geen kwaliteitseisen worden gesteld door middel van een wettelijk verplicht systeem van certificering, omdat dat kan leiden tot toetredingsbarrières en administratieve lasten. Een goed kwaliteitsniveau kan worden bevorderd en bewaakt door zelfregulering, door sturen op kwaliteit, en door het verzamelen en openbaar maken van data over bedrijven, prijzen en prestaties.¹⁴³

Hierbij aansluitend stelt de evaluatie van de werking van de re-integratiemarkt dat *in een situatie waarin – naast resultaatsfinanciering en de kwaliteitsturende rol van aanbestedingsprocedures - zowel openbare benchmarks als het kwaliteitskeurmerk een belangrijke rol spelen, sprake is van een toereikende kwaliteitsborging op de re-integratiemarkt.*¹⁴⁴ De notitie “naar een werkende re-integratiemarkt” noemt bovendien ook het belang van klanttevredenheid (van opdrachtgevers, individuele klanten en van werkgevers). Ook worden daar het belang van maatwerk en keuzevrijheid voor de cliënt genoemd. Het betrekken van de cliënt bij het samenstellen van het traject kan ten goede komen aan de motivatie en bijdragen aan een geslaagde re-integratie.

Het hiernavolgende beschrijft daarom de stand van zaken ten aanzien van

- Zelfregulering
- Het bevorderen van transparantie
- Sturen op kwaliteit
- Maatwerk (gedifferentieerd dienstenaanbod)
- Door cliënten ervaren keuzevrijheid en algemene tevredenheid

Zelfregulering

Op initiatief van diverse marktpartijen aan vraag- en aanbodzijde van de markt de Stichting Blick op Werk is opgericht. Het kwaliteitskeurmerk is in beheer bij de Stichting Blick op Werk, onder voorzitterschap van de Raad voor Werk en Inkomen. Het kwaliteitskeurmerk behandelt 15 prestatie-indicatoren waaronder doorlooptijd van trajecten, uitval, plaatsing, kwalificatie van het personeel, klachtenreglement en tevredenheid van de cliënten. Momenteel hebben 99 bedrijven een dergelijk keurmerk.

Transparantiebevordering

De Stichting Blick op Werk bevordert de transparantie van de re-integratiemarkt door bedrijfsgegevens op internet te plaatsen (Keuzegids), en door een gemeentelijke contractenbenchmark te beheren waar openbaar wordt gepubliceerd over behaalde resultaten. Het UWV publiceert een eigen benchmark.

De gemeentelijke contractenbenchmark vat op uniforme wijze afspraken samen uit contracten die gemeenten met re-integratiebedrijven hebben gesloten en koppelt deze aan behaalde

¹⁴³ Tweede Kamer, 2000-2001, 27588 nr 3, pg 48

¹⁴⁴ Tweede Kamer, 2006-2007, 28 719 nr 41, bijlage. Notitie “evaluatie re-integratiemarkt en trendrapport 2006” pg 4.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

resultaten op aanmelding en uitval, doorlooptijden; eindresultaten en duurzame plaatsing. Er nemen 19 gemeenten deel aan de benchmark.¹⁴⁵

Sturen op kwaliteit

UWV en gemeenten pogen zich van kwaliteit te verzekeren door selectief aan te besteden, door contractenmanagement (monitoring) en door gebruikmaking van prestatiefinanciering. Het navolgende beschrijft dit in meer detail.

Het UWV is uitbestedingsplichtig en volgt de Europese aanbestedingsregels.¹⁴⁶ Het UWV hanteert raamovereenkomsten: het totaal aantal mensen dat door het UWV wordt aangeleverd hangt af van de nieuwe instroom in de WAO of WW en het aantal cliënten dat voor bepaalde re-integratiebureaus kiest. Wel gelden afspraken over minimaal en maximaal te re-integreren cliënten. De aanbestedingsprocedure van het UWV is in de loop der tijd geprofessionaliseerd, zoals blijkt uit onderstaande box. Niettemin stelt de evaluatie van de werking van de re-integratiemarkt dat de administratieve belasting nog omvangrijk is.¹⁴⁷

Box 1: Aanbestedingsprocedures UWV

Bron: TNO, evaluatie aanbesteding UWV, 2001-2005

2003
<ul style="list-style-type: none">- De aanbesteding verloopt volgens een openbare procedure- Geleidelijke overgang naar volledige resultaatfinanciering- Aanbesteding/financiering van gehele trajecten- Aanbesteding zal meerdere malen per jaar plaatsvinden- Doelgroepen worden aanbesteed in opdrachten van verschillende omvang om afroming te voorkomen- De klant krijgt inspraak in de keuze van het re-integratiebedrijf- Administratieve lasten worden verminderd- Een toenemend aantal trajecten kan worden ingekocht
2004
<ul style="list-style-type: none">- Contracten van langer dan een jaar worden geïntroduceerd en mogelijkheden voor verlenging- Vereenvoudiging procedure aanbesteding en verdere beperking programma van eisen- Eenmalige aanlevering van standaardinformatie- Terugbrengen van het aantal standaardrapportages in het traject
2005
<ul style="list-style-type: none">- Introductie concept van gedifferentieerde dienstverlening en modulaire inkoop- Introductie diverse protocollen zoals ten aanzien van zeer moeilijk plaatsbaren, scholing, inzet job-coach

Het UWV maakte in 2002 al in bijna de helft van de contracten gebruik van prestatiefinanciering. In 2006 wordt bij 60% van de reguliere contracten gewerkt met een *no cure less pay* constructie en en 40 % *no cure no pay*.¹⁴⁸ Bij IRO trajecten wordt gewerkt met *no cure less pay*.

¹⁴⁵ Alkmaar, Almere, Amsterdam, Breda, Delft, Den Haag, Den Helder, Eindhoven, Enschede, Groningen, Hogeveen, ISD Rijnstreek, Noordoostpolder, Rotterdam, Schiedam, Spijkenisse, Utrecht, Venlo en Zaanstad. Zie de marktrapportage contractenbenchmark over gemeentelijke re-integratiecontracten via www.contractenbenchmark.nl.

¹⁴⁶ De zogenaamde vrije ruimte – het gedeelte van het budget waarvoor geen aanbestedingsprocedures gelden waardoor nieuwe en innovatieve re-integratiebedrijven een grotere kans krijgen om hun producten aan te bieden—bedroeg voor het UWV aanvankelijk 20%; deze werd in 2003 beperkt tot 10%.

¹⁴⁷ Kamerstukken II, 2006-2007, 28 719 nr 41

¹⁴⁸ Bij *no cure no pay* gaat het uitsluitend om doelgroepen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt. TNO 2006, Evaluatie aanbesteding UWV 2001-2005 p. 15.

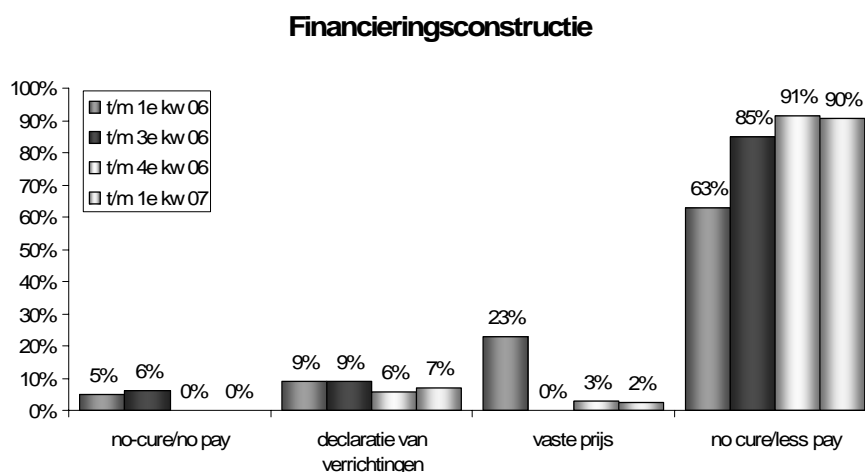
ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Voor *gemeenten* is de uitbestedingsplicht sinds medio 2005 losgelaten en mogen gemeenten in principe alles zelf doen. In de praktijk maken de gemeenten gebruik van de private markt, al houden ze in toenemende mate zelf de regie in handen. Bij uitbesteding gelden de Europese aanbestedingsregels.

De gemeentelijke aanbestedingsprocedures zijn in de loop van de tijd geprofessionaliseerd teneinde de administratieve lasten rondom de aanbesteding te verminderen. Zo hadden aanbestede contracten aanvankelijk vrij korte looptijden van een jaar, maar er is een tendens naar langere looptijden van contracten. Niettemin stelt de evaluatie van de werking van de re-integratiemarkt dat de administratieve belasting nog omvangrijk is.¹⁴⁹

Gemeenten ervaren vanuit de wet werk en bijstand een expliciete financiële prikkel om te sturen op resultaat. Uit de trendrapporten 2002, 2004 en 2006 valt op te maken dat de gemeenten in 2004 nog niet wijdverbreid, maar al wel vaker dan in 2002, met prestatiecontracten werkten. In 2006 wordt geconstateerd dat gemeenten strengere afspraken maken. Het onderstaande staafdiagram biedt een indicatief beeld dat volgt uit de jongste gemeentelijke contractenbenchmark.

Figuur 4: Financieringsconstructie



Bron: Stichting *Blik op Werk*, *Rapportage gemeentelijke contractenbenchmark over de periode tot 31 maart 2007* (9 gemeenten, 43 contracten, gezamenlijke waarde €56 mln). www.contractenbenchmark.nl

De evaluatie van de werking van de re-integratiemarkt stelt echter dat gemeenten nog niet voldoende zicht hebben op de verrichtingen van gecontracteerde dienstverleners waardoor goed contractbeheer wordt bemoeilijkt. RWI wijst erop dat het afrekenen op resultaat lastiger wordt waar gemeenten zelf intensievere regie voeren en onderdelen van traject modulair inkopen.¹⁵⁰

Maatwerk

De notitie “naar een werkende re-integratiemarkt” noemt het belang van maatwerk en een doelgroepenbenadering. De publieke opdrachtgevers definiëren doelgroepen en plaatsen opdrachten en hebben daardoor een duidelijke uitwerking op de mate waarin re-integratiebedrijven zich onderscheiden op nieuwe benaderingen. TNO geeft aan dat vanuit UWV

¹⁴⁹ Kamerstukken II, 2006-2007, 28719 nr 41

¹⁵⁰ RWI (2006), *De route naar resultaat*

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

meer trajecten zijn ingezet voor personen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt.¹⁵¹ Regioplan stelt dat ook gemeenten recent meer aandacht hebben gekregen voor moeilijk bemiddelbare cliënten (hoewel het knelpunt resteert dat nog onvoldoende kennis bestaat van het cliëntenbestand om toegespitst diensten te kunnen inkopen).

Uit de Keuzegids van de Stichting Blik op Werk kan worden opgemaakt dat de re-integratiebedrijven verschillende doelgroepen bedienen, bijvoorbeeld:

- Personen met psychische / psychiatrische problematiek
- Personen met fysiek-medische problematiek
- Personen die naar bepaalde beroepen toegeleid moeten worden
- Allochtonen
- Doelgroepen op basis van opleiding
- Doelgroepen op basis van leeftijd
- Doelgroepen op basis van bemiddelbaarheid

Er bestaat een wisselwerking tussen de kaders die de publieke opdrachtgevers stellen in hun vraag naar maatwerk en de ruimte voor innovatie en differentiatie die re-integratiebedrijven benutten. Bovenstaande lijst weerspiegelt een divers dienstenaanbod van re-integratiebedrijven doordat zij op verschillende doelgroepen focussen. Bovendien bieden individuele re-integratieovereenkomsten (IRO's) grote ruimte voor innovatie en differentiatie. Niettemin hebben gemeenten kritiek op de kwaliteit en diversiteit van de dienstverlening door re-integratiebedrijven en voeren zij in toenemende mate zelf meer activiteiten uit, vooral voor moeilijker groepen.

Keuzevrijheid

De notitie “naar een werkende re-integratiemarkt” noemt het belang van keuzevrijheid voor cliënten in het kader van maatwerk. “Inspelen op de persoonlijke voorkeur van cliënten en persoonlijke aandacht voor cliënten is een belangrijke succesfactor voor een geslaagde re-integratie”.¹⁵² Bij re-integratieondersteuning zal de mate van individuele keuzevrijheid voor gebruikers van re-integratiediensten logischerwijze relatief beperkter zijn dan in andere sectoren, doordat in de praktijk de publieke opdrachtgevers (mede) bepalen of een cliënt voor een re-integratieaanbod in aanmerking komt en doordat zij in hun aanbestedende rol een zekere voorselectie maken van gecontracteerde re-integratiebedrijven.

Cliënten bij UWV hadden in 2002 bij reguliere trajecten nog een beperkte keuze uit re-integratiebedrijven; cijfers over 2005 laten zien dat de keuze inmiddels is vergroot. Dat komt vooral doordat meer gebruik wordt gemaakt van individuele re-integratieovereenkomsten waardoor cliënten zelf het re-integratiebureau en het te volgen traject kunnen kiezen (al kunnen re-integratiecoaches medesturend zijn in de keuze van de aanbieder). Research voor Beleid noemt de IRO de meest wezenlijke impuls voor daadwerkelijke keuzevrijheid van de klant.¹⁵³ In de eerste helft van 2005 was 50% van de gestarte WW- trajecten een IRO¹⁵⁴ en in 2007 is het aantal IRO's bij het UWV bijna tweemaal zo groot als het aantal reguliere trajecten (26.000 tegenover 14.000).

¹⁵¹ TNO 2006, Evaluatie UWV 2001-20015, p 41.

¹⁵² Tweede kamer, 2002-2003, 28719 nr 1, para 6.1 pg 10.

¹⁵³ Research voor Beleid, 2006, ontwikkelingen op de re-integratiemarkt

¹⁵⁴ Bron: Van der Hauten e.a., 2005, aangehaald in SEO (2006), werkt de re-integratiemarkt.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Bij *gemeenten* is de keuzevrijheid van cliënten beperkt. In de evaluatie van de werking van de re-integratiemarkt wordt gesteld dat daar een beleid onder zit dat accent legt op “de kortste weg naar werk” maar dat het er ook mee te maken heeft dat gemeenten de capaciteit niet hebben om contacten met een groot aantal re-integratiebedrijven te beheren. Bij een aantal gemeenten kunnen cliënten gebruik maken van een persoonsgebonden re-integratiebudget (PGB), maar bij bijna de helft van die gemeenten is het budget niet ingezet in 2005. Gemeenten dragen daarvoor verschillende argumenten aan: er is geen vraag naar vanuit de cliënten, klanten zijn niet in staat om dit zelf te regelen en het past niet in het ‘werk voorop’ beleid van de gemeente. Toch geven gemeenten aan dat er wel een bepaalde mate van keuzevrijheid is. De klant mag soms kiezen tussen een paar re-integratiebedrijven (5%) of zelf een re-integratiebedrijf voordragen (12%). Ze mogen soms ook kiezen uit verschillende trajecten (5%) of zelf een traject voorstellen (27%). Er blijkt geen tendens naar meer keuzevrijheid.¹⁵⁵

Algemene tevredenheid

RWI (2006) vat tevredenheidcijfers samen uit eigen onderzoek alsmede dat van de Stichting Blik op Werk. Opdrachtgevers waarderen de re-integratiebedrijven in 2006 (evenals in 2005) met een 6,7. Cliënten geven re-integratiebedrijven in 2006 gemiddeld een 6,9. Cliënten met een IRO-traject geven een 7,4.

Tabel 2: Teverdenheidscijfers

Type opdrachtgever	Clienten		Opdrachtgevers	
	2005	2006	2005	2006
UWV	6.5	6.7	6.3	6.2
(UWV-IRO trajecten)		7.4		
Gemeente	6.7	6.7	6.6	6.7
Privaat	7.1	7.0	6.8	6.8
Totaal	6.7	6.9	6.7	6.7

Bron: RWI 2006, de route naar resultaat, re-integratiemarktanalyse 2006. Pg 130.

Aan dit beeld kan inmiddels worden toegevoegd dat Regioplan (2007) in opdracht van Stichting Blik op Werk een nieuwe tevredenheidsmeting heeft gepubliceerd waaruit blijkt dat het totale eindoordeel van cliënten een 6,9 betreft en dat van opdrachtgevers ten opzichte van vorige jaren is gestegen naar 7,0.

Er moet bedacht worden dat opdrachtgevers en cliënten vanuit verschillende zienswijzen tevreden kunnen zijn. Voor cliënten tellen resultaat én proces, voor opdrachtgevers vooral resultaat. Bovendien moet worden bedacht dat bij een cliëntenbeoordeling over proces, niet wordt gedifferentieerd tussen de beoordeling van de publieke opdrachtgevers en de private uitvoerders.

IWI (2006) geeft een beeld van de mate waarin gemeentelijke cliënten de re-integratiebegeleiding als maatwerk ervaren, en waarin ze de dienstverlening waarderen. Zo geeft 53% van de cliënten aan dat ze voldoende invloed hadden op het re-integratieproces, en 65% de dienstverlening goed te vinden.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Research voor beleid, opdrachtgeverschap gemeenten, juni 2006 (deelrapport in trendrapport 2006)

¹⁵⁶ RWI 2006, de route naar resultaat, re-integratiemarktanalyse. IWI 2006, van aanbesteden tot uitvoeren, p 28-29.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Samenvatting

In deze paragraaf is een beeld gegeven van de manieren waarop wordt bevorderd dat via de markt betrokken re-integratiediensten van kwaliteit zijn. Procesmatige bijdragen daaraan zijn de zelfregulering van bedrijven op de markt via het kwaliteitskeurmerk beheerd door Stichting Blik op Werk, die ook bijdraagt aan transparantie over prestaties die door bedrijven worden geleverd door daarover te rapporteren. Ook UWV rapporteert over zijn ervaringen. De publieke opdrachtgevers sturen verder aan op kwaliteit door daarop te focussen in de aanbestedingsprocedures, door lopende contracten te monitoren, en door gebruik te maken van prestatiefinanciering. Kwaliteit komt verder tot stand doordat publieke opdrachtgevers gebruik maken van een gedifferentieerde dienstenaanbod op de private markt en door de opkomst van individuele re-integratieovereenkomsten (die bijdraagt aan de keuzevrijheid van cliënten van het UWV); niettemin beoordelen de opdrachtgevers dat private re-integratiebedrijven nog onvoldoende maatwerk leveren. Niettemin lijkt de algemene tevredenheid van cliënten en opdrachtgevers op dit moment voldoende; de jongste tevredenheidsmeting toont een licht toegenomen beoordeling door opdrachtgevers. Ondanks indicaties van actuele kwaliteitsborging en tevredenheidsmetingen kan geen oordeel worden geveld over de ontwikkeling op deze aspecten sinds de marktwerking omdat data ontbreken om een vergelijking te treffen tussen de situatie voor en na de SUWI wet.

4.2 Toegankelijkheid

Toegankelijkheid kan worden geïnterpreteerd naar beschikbaarheid, bereikbaarheid, en betaalbaarheid. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen toegankelijkheid voor cliënten en toegankelijkheid voor publieke opdrachtgevers.

Beschikbaarheid betreft de mogelijkheid voor cliënten om een re-integratietraject te mogen volgen. Dit wordt bepaald door UWV en gemeenten en valt buiten het bereik van deze analyse over de gevolgen van de marktwerkingsoperatie. Beschikbaarheid in de zin van diversificatie van diensten voor diverse doelgroepen en keuzevrijheid is behandeld in de vorige paragraaf, onder maatwerk.

Bereikbaarheid betreft de toename in aantal re-integratiebedrijven en de geografisch dekking ervan. Regioplan (2006) stelt in zijn laatste trendrapport dat re-integratiebedrijven voornamelijk regionaal opereren waarbij IRO bedrijven in nog sterkere mate regionaal opereren.

De Keuzegids is een openbare website van Blik op Werk die informatie bevat over re-integratiebedrijven. Van elk bedrijf zijn gegevens opgenomen over onder meer de omvang, het werkgebied, de doelgroepen en het dienstenpakket. De website toont aan dat van de 916 geregistreerde re-integratiebedrijven, er 130 landelijk werken.

Blik op Werk deelt Nederland op naar 27 regio's. Ter illustratie is het aanbod in enkele regio's gecheckt. In de verderweg gelegen regio's bedienen bijvoorbeeld 240 bedrijven de regio Groningen-Noord Drenthe en 214 bedrijven de provincie Zeeland.

Uit de Keuzegids blijkt dat in elke regio bedrijven zijn te vinden die diensten aanbieden voor de verschillende doelgroepen (zoals in de paragraaf over differentiatie beschreven). De 130 bedrijven die landelijk opereren, bieden voor alle doelgroepen diensten aan. De website maakt echter niet duidelijk of het aanbod binnen elke regio voldoende gespreid is in de zin dat opdrachtgevers voldoende keuze uit re-integratiebedrijven hebben.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Regioplan (2006) neemt waar dat voor alle doelgroepen het aantal bedrijven dat hun diensten daarop aanbiedt, is toegenomen tussen 2004 en 2006, waarbij niet wordt uitgesloten dat de bedrijven zich hier strategisch profileren. Mogelijk biedt die kanttekening verklaring voor het feit dat gemeenten stellen dat voor “moeilijker doelgroepen” de keuze uit het aanbod beperkter is.

Financiële toegankelijkheid van re-integratiediensten, in de zin van subjectieve prijsbeleving door gebruikers, is minder relevant omdat geen sprake is van een eigen bijdrage voor cliënten. De ervaringen van de publieke opdrachtgevers met betrekking tot doelmatigheidswinsten door effectieve gebruikmaking van de private markt staan in de volgende paragraaf beschreven.

Samenvattend kan de ontwikkeling op toegankelijkheid van re-integratiediensten als ongewijzigd tot positief worden bestempeld, enerzijds doordat de beschikbaarheid van re-integratiediensten voor cliënten, net zoals het voorafgaand aan het marktwerkingsbeleid het geval was, door publieke opdrachtgevers wordt bepaald. Anderzijds doordat de bereikbaarheid is toegenomen door de grote toename van aanbieders.

4.3 Doelmatigheid

Het gebruik maken van private re-integratiebedrijven is één van meerdere wegen waarlangs de SUWI stelselwijziging beoogt om doelmatigheidsbesparingen te bereiken.

Het is 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. Drie redenen worden genoemd.

Ten eerste moet onderscheid worden gemaakt tussen doelmatigheid op macro niveau en doelmatigheid op het niveau van de re-integratiebedrijven. Onder doelmatigheid op macro niveau zou ook de schadelastbeperking moeten worden meegerekend die volgt uit succesvolle plaatsing. Doelmatigheid en kwaliteit zijn in die zin gekoppeld.

Ten tweede is het lastig is om een relevante meerjarenvergelijking tussen trajecten en diensten te maken. De kenmerken van de cohorten cliënten die worden bemiddeld, verschillen, net als de inhoud van de trajecten (compositie-effect). En deze verschillen hebben gevolgen voor de prijzen. Hierdoor is het niet goed mogelijk om doelmatigheid op het niveau van de re-integratiebedrijven (lagere kosten door procesinnovatie) af te leiden uit de prijzen die worden berekend voor re-integratietrajecten.

Ten derde geldt dat geen vergelijking kan worden gemaakt voor en na invoering van de wet SUWI omdat geen nulmeting (prijs-kostenbeeld) beschikbaar is van de voormalige Arbeidsvoorziening.

Ecorys (2006) heeft in het kader van de SUWI evaluatie gepoogd een beeld te vormen van de relatieve bijdrage van de efficiency prikkels volgend uit de marktliberalisering, maar stelt dat de financiële effecten niet inzichtelijk zijn.¹⁵⁷ TNO stelt dat in de afgelopen jaren de contractprijzen bij het UWV een dalende lijn vertonen, er meer concurrentie is, en de prijzen convergeren.¹⁵⁸

¹⁵⁷Ecorys, Evaluatie doelmatigheid SUWI, p 56.

¹⁵⁸TNO 2006, Evaluatie UWV 2001-2005, p 49

5. Werkgelegenheid en Arbeidsvoorwaarden

5.1 Werkgelegenheid

De werkgelegenheid van de re-integratiesector is niet duidelijk in kaart te brengen. Cijfers van het CBS geven de werkgelegenheid voor de totale arbeidsbemiddelingsector weer, waartoe de sector re-integratie behoort. Zie onderstaande box.

Box 2. Nadere omschrijving SBI-indeling CBS

74501 Uitzendbureaus

Het bemiddelen bij het tijdelijk plaatsen van personen, die tijdens de plaatsing door de uitzendorganisatie wordt betaald.

74502 Uitleenbedrijven

Het tijdelijk plaatsen (detacheren) van eigen (loonlijst)personeel bij andere bedrijven waarbij de gezagsverhouding i.c. verantwoording over de te verrichten werkzaamheden bij het ontvangende bedrijf ligt. Uitlenen van personeel via arbeidspools en collegiale uitleenbedrijven.

74503 Arbeidsbemiddeling, testen, werven en selecteren van personeel

Uitvoeren van de reguliere arbeidsbemiddeling via bureaus voor arbeidsvoorziening, werven en selecteren van personeel voor opdrachtgevers, zoeken en plaatsen van directieleden (headhunters), bemiddelingsbureaus voor freelancers zoals fotomodellen, mannequins, dressmen enz. en het testen van personeel.

74504 Banenpools (werkgelegenheidsprojecten)

Detacheren van personeel t.b.v. werkgelegenheidsprojecten die betrekking hebben op gesubsidieerde banen. Het betreft voornamelijk langdurig werklozen en laaggeschoolde jongeren die geen of nauwelijks werkervaring hebben opgedaan.

De werkgeversorganisatie, BoaBorea, herkent de sector re-integratie niet in het beeld dat uit de CBS data voor arbeidsbemiddeling ontstaat. BoaBorea geeft aan dat het aantal medewerkers in de private re-integratiemarkt rond de 3.000 ligt. De ontwikkelingen in de werkgelegenheid voor de totale arbeidsbemiddelingsector zijn volgens BoaBorea dan ook niet illustrerend voor de private re-integratiemarkt. De werkgelegenheidsontwikkelingen zijn volgens de werkgeversorganisatie als volgt te schetsen: vanaf 2002 is er sprake geweest van een gestage groei, in 2004 is deze groei gestabiliseerd. Momenteel is de markt qua werkgelegenheid redelijk stabiel en er is een lichte afname te zien.

Regioplan (2008) geeft aan dat flexibiliteit in het bedrijfsvolume voor veel re-integratiebedrijven speelt. Re-integratiebedrijven hebben te maken met onzekere marktsituaties. De markt is erg conjunctuurgevoelig. Bovendien hangen de ontwikkelingen in de markt nauw samen met de politieke beleidskeuzes. Contracten worden voor relatief korte perioden afgesloten, waardoor de toekomst voor de re-integratiebedrijven erg onzeker is.¹⁵⁹ Vanwege deze onzekerheid worden er relatief veel flexibele/tijdelijke contracten afgesloten met de medewerkers in de branche.

5.2 Arbeidsvoorwaarden

Uurloon

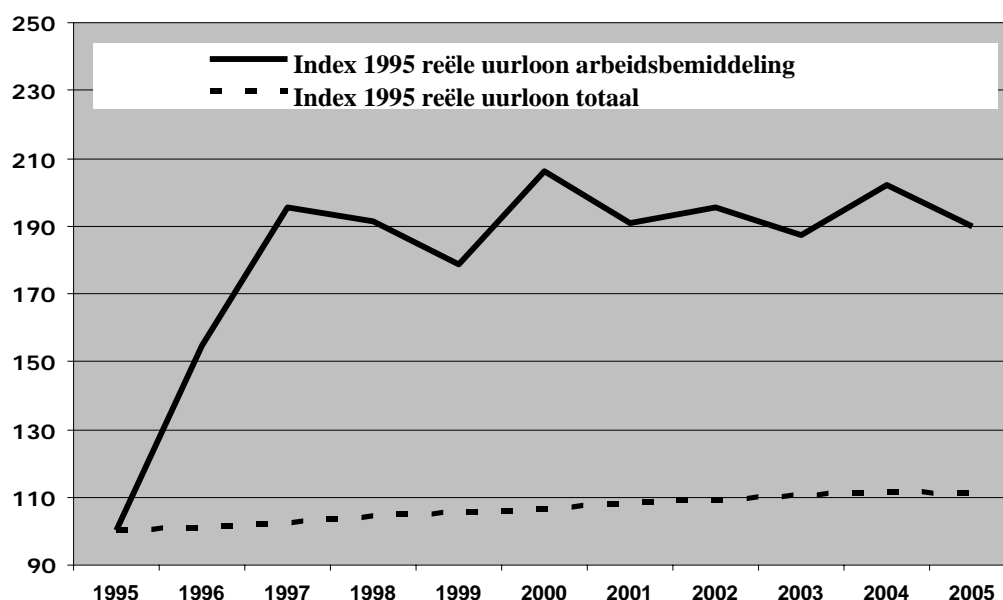
CBS verzamelt gegevens over de uurloonontwikkeling voor de bredere sector arbeidsbemiddeling waartoe de re-integratiebranche wordt gerekend; hieruit ontstaat het

¹⁵⁹ Regioplan 2006, de re-integratiemarkt geijkt.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

(onderstaande) beeld dat het reële uurloon zich boven het gemiddelde voor de Nederlandse economie als geheel ontwikkelt.¹⁶⁰ De sterke stijging in de periode 1995-1997 komt door veranderingen in de data-aggregatie door CBS

Figuur 5. Uurloonontwikkeling sector arbeidsbemiddeling t.o.v. totale economie



Bron: CBS, bewerking MinEZ

Specifiek voor de sector re-integratie bestaat echter slechts een indicatief beeld van de arbeidsvoorwaardenontwikkeling, dat bovendien op de actuele ontwikkelingen binnen de private markt focust en geen vergelijkend beeld geeft tussen de arbeidsvoorwaarden van de toenmalige werknemers van de (publieke) Arbeidsvoorziening en de werknemers op de huidige, private markt.

Regioplan (2008) noteert dat mede door de onzekerheid in de sector er geen grote ontwikkelingen plaatsvinden in het loongebouw. Prestatiebeloning wordt op grotere schaal toegepast. Medewerkers kunnen bonussen verdienen als zij goed presteren. Dit is een direct gevolg van de toegenomen prestatiedruk in de sector.

Overige arbeidsvoorwaarden

Momenteel bestaat er geen cao voor de re-integratiesector. Ook is er geen algemeen geldende norm voor het spiegelen van cao's uit andere sectoren. Dit heeft veelal te maken met het feit dat de bedrijven in de markt verschillende achtergronden hebben. Een deel van de bedrijven is afkomstig uit het verzekeringswezen, andere hebben hun oorsprong in het uitzendwezen of het welzijnswerk. Grote ondernemingen hebben daarom soms een ondernemings-cao die haar

¹⁶⁰ De sterke stijging in de periode 1995-1997 komt door veranderingen in de data-aggregatie door CBS. Vanaf die tijd registreert CBS de lager betaalde banenpools onder een andere SBI code (74504) waardoor het gemiddelde voor de SBI code 74503 stijgt.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

oorsprong heeft in een ander sector. Voor een ander deel van de bedrijven geldt dat zij geen cao heeft.

Qua arbeidsinhoud stelt Regioplan (2008) vast dat in de re-integratiesector sprake is van taakverzwaring. Dit is met name terug te vinden in de prestatiedruk en administratieve belasting. Afgelopen jaren zijn strengere eisen gesteld aan re-integratie. Waar sprake is van re-integratie van zieke of arbeidsongeschikte werknemers, stelt de wet verplicht dat (private) werkgevers meer actie moeten ondernemen. De re-integratiebedrijven nemen deze (documentatie)verplichtingen deels over. Re-integratiebedrijven bemerken ook het effect van de nadruk die opdrachtgevers zoals UWV en gemeenten leggen op contractmanagement en prestatiefinanciering (no cure, less pay-contracten).¹⁶¹ Klanten willen precies weten waarvoor zij betalen, maar willen van tevoren ook weten welke resultaten een re-integratiebedrijf kan opleveren. Zowel werkgevers als werknemers uit de re-integratiesector geven aan dat de toenemende resultaatfinanciering de prestatiedruk voor de werknemers vergroot. In zijn algemeenheid is sprake van een toename van administratieve verplichtingen.

Verder merkt Regioplan (2008) op dat de arbeidsinhoud verandert doordat het werkterrein van de re-integratieconsulent breder wordt. Re-integratiebedrijven hebben hun dienstenpakket flink uitgebreid en zijn zich op meer doelgroepen gaan richten.¹⁶² Werknemers en werkgevers geven aan dat door deze uitbreiding het werkterrein van de re-integratieconsulent sterk is vergroot. Intern wordt er meer naar efficiency gestreefd en werkprocessen worden zo afgestemd dat zoveel mogelijk producten op dezelfde manier kunnen worden afgehandeld.

Afrondend stelt Regioplan (2008) dat niet alleen de marktwerking voor veranderingen in de sector heeft gezorgd, maar ook veranderingen in de wet- en regelgeving in het re-integratiebeleid van de overheid heeft voor grote veranderingen gezorgd. Het is vaak moeilijk te zeggen welke veranderingen voor rekening van de marktwerking komen.

¹⁶¹ Regioplan 2006, de re-integratiemarkt geijkt.

¹⁶² Regioplan 2006, de re-integratiemarkt geijkt.

6. Samenvatting en conclusies

Met wet SUWI is in 2002, in het kader van activerend arbeidsmarktbeleid, de uitvoeringsstructuur van de sociale verzekeringen en de re-integratiewerkzaamheden ingrijpend gewijzigd. Centrale doelen in de SUWI wet waren voorrang aan werk boven uitkering, klantgerichtheid en doelmatigheid. Als onderdeel van de stelselwijziging werd het re-integratie onderdeel van de Arbeidsvoorziening geprivatiseerd en werden UWV en gemeenten aanbestedingsplichtig. Met de wet Wwb ervaren gemeenten een additionele prikkel om te aanbestede contracten gunnen op basis van een economisch optimale offerte (prijs * kwaliteit).

Volgend op de stelselwijziging zijn vele nieuwe private aanbieders toegetreden tot de markt. Het zelforganiserend vermogen van de sector blijkt eruit dat veel re-integratiebedrijven zijn aangesloten bij branchevereniging BoaBorea. Deze is met sociale partners (alsmede o.a. VNG, UWV, en MBO raad) georganiseerd in de Stichting Blik op Werk die transparantie bevordert. Desondanks ervaren de publieke opdrachtgevers de transparantie nog niet als optimaal. De opkomst van de IRO trajecten wordt vaak als een van de redenen genoemd voor de onvoldoende transparantie.

Er is sprake van een vragersmarkt. UWV en gemeenten kunnen contractbepalingen nagenoeg eenzijdig opleggen. Prestatiefinanciering komt veel voor; *no cure no pay* wordt vaker vervangen door *no cure less pay*. Op basis van ervaringen hebben UWV en gemeenten hun aanbestedingsprocessen aangepast waardoor de gestegen administratieve lasten voor het bedrijfsleven (voorselectiefase, diverse rapportageverplichtingen) konden dalen. Na het vervallen van de verplichting voor gemeenten om re-integratieactiviteiten volledig door private bedrijven te laten verrichten, besteden UWV en gemeenten in mindere mate hele trajecten uit, en nemen zij vaker een sterkere eigen regierol in.

Expliciet in de SUWI wet genoemde doelen zijn werk boven uitkering, klantgerichtheid en doelmatigheid. De private re-integratiemarkt is één van de wegen waarlangs beoogd wordt deze doelen te bereiken. Om te kunnen beoordelen of sprake is van een goede werking van de private re-integratiemarkt, uiteindelijk om bij te dragen aan de SUWI doelen, zijn parameters opgesteld. Deze gaan in op het belang van toetreding en concurrentie; transparantie; goede openbare aanbestedingsprocedures; contracten waarin ook op resultaat wordt afgerekend; toegankelijkheid van re-integratieactiviteiten voor de cliënt (doelgroepenbenadering); kwaliteit; keuzevrijheid (ook voor de cliënt); en verantwoording door opdrachtgevers van de besteding van publieke middelen.

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. Wel kan een beeld worden geschetst hoe in het huidige bestel wordt aangestuurd op het verkrijgen van kwalitatief goede diensten vanuit de markt. De sectoranalyse heeft beschreven dat sprake is van zelfregulering door middel van het kwaliteitskeurmerk dat in beheer is bij de Stichting Blik op Werk. Deze stichting bevordert ook de transparantie op de markt door te rapporteren over prestaties die door bedrijven worden geleverd. Ook UWV rapporteert over zijn ervaringen. De publieke opdrachtgevers sturen verder aan op kwaliteit in de aanbestedingsprocedures, door lopende contracten te monitoren, en door gebruik te maken van prestatiefinanciering. Kwaliteit komt verder tot stand doordat publieke opdrachtgevers de re-integratiebedrijven aansporen tot het leveren van maatwerk en daartoe gebruik maken van het gedifferentieerde dienstenaanbod op de private markt en van individuele re-integratieovereenkomsten (die bijdragen aan de keuzevrijheid van cliënten van het UWV).

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

UWV heeft ook een zgn. vrije ruimte van enkele tientallen procenten, bedoeld om innovatie te stimuleren door nieuwe (onbekende) aanbieders, die in aanbestedingen minder kans zouden maken, te contracteren. Niettemin beoordelen de opdrachtgevers dat private re-integratiebedrijven nog onvoldoende maatwerk leveren. Toch lijkt de algemene tevredenheid van cliënten en opdrachtgevers voldoende en toont de jongste tevredenheidmeting een licht toegenomen beoordeling door opdrachtgevers.

Toegankelijkheid. De beschikbaarheid van re-integratieondersteuning is niet veranderd door het marktwerkingbeleid; wel is de bereikbaarheid van de diensten toegenomen doordat er veel nieuwe aanbieders zijn opgekomen. Deze zijn goed regionaal gespreid en bieden een diverse doelgroepenbenadering.

Doelmatigheid. Het gebruik maken van een private markt voor re-integratiediensten is één van de wegen waarlangs met de SUWI wet beoogd werd te komen tot doelmatigheid in de uitvoering. Andere wegen zijn meer bestuurskundig/organisatorisch van aard (invulling van de keten CWI-gemeenten-UWV). De sectoranalyse focust op doelmatigheidswinsten door aanbestedingen. Deze zijn echter lastig te kwantificeren, omdat niet alleen gekeken moet worden naar kosten van aanbestede trajecten of diensten, maar ook naar de resultaten daarvan in de zin van duurzame uitstroom uit sociale uitkeringen (schadelastbeperking).

Werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden. VCBS rapporteert geen data over werkgelegenheids- en uurloonontwikkeling specifiek voor de re-integratiesector. Het beeld dat de brancheorganisatie daarvan heeft, is dat de werkgelegenheid, na eerder te zijn toegenomen, momenteel stabiel is. Er bestaat geen branchebrede CAO Regioplan (2008) geeft als beeld van de arbeidsvoorwaardenontwikkeling dat nieuwe medewerkers vaker te maken krijgen met flexcontracten. Het loongebouw is niet in beweging, wel wordt meer gebruikt gemaakt van bonussen en prestatiebeloning. Over de aanvullende arbeidsvoorwaarden bestaat nauwelijks data; wel bestaat het beeld dat meer sprake ontstaat van taakverzwaring door administratieve lastendruk (rapportageverplichtingen). Omdat ook veranderingen in de wet- en regelgeving voor grote veranderingen hebben gezorgd, is het moeilijk te zeggen welke veranderingen voor rekening van de marktwerking komen.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Literatuurlijst

- BoaBorea (2007). *Meer mensen langer én gezonder aan het werk*, Tilburg
- Divosa (2006). *It takes two to tango*, Utrecht
- Ecorys (2006). *Evaluatie doelmatigheid SUWI*, Rotterdam
- IWI (2006a). *Aanbesteden van re-integratieopdrachten door gemeenten*, Den Haag
- IWI (2006b). *Van aanbesteden tot uitvoeren*, Den Haag
- IWI (2007). *Uitvoering re-integratietrajecten in opdracht van UWV*, Den Haag
- PwC (2006). *SUWI evaluatie*. Amsterdam
- Regioplan (2000). *Een markt in ontwikkeling, trendrapport 2000*, Amsterdam
- Regioplan (2002). *Op weg naar volwassenheid, trendrapport 2002*, Amsterdam
- Regioplan (2004). *De re-integratiemarkt langs de meetlat van SUWI, trendrapport 2004*, Amsterdam
- Regioplan (2006). *De re-integratiemarkt geijkt, trendrapport 2006*, Amsterdam
- Regioplan (2007). *Marktanalyse tevredenheid cliënten en opdrachtgevers re-integratiebedrijven 2006-2007*, Amsterdam
- Regioplan (2008). *Effecten van marktwerking op arbeidsvoorwaarden in twaalf sectoren*, Amsterdam
- Research voor beleid (2006). *Opdrachtgeverschap gemeenten*, Leiden
- Research voor beleid (2006). *Ontwikkelingen op de re-integratiemarkt*, Leiden.
- RWI (2006). *De route naar resultaat, re-integratiemarktanalyse 2006*, Den Haag
- RWI (2007). *Re-integratie: uitbesteden, zelf doen of samenwerken. RWI-zine nr 22, 19-4-2007*, Den Haag
- SEO (2005). *Marktwerking in de re-integratiemarkt*, Amsterdam
- SEO (2006). *Werkt de re-integratiemarkt?*, Amsterdam
- TNO Kwaliteit van Leven (2006). *Evaluatie aanbesteding UWV 2001-2005*, Hoofddorp

9. SECTORANALYSE KINDEROPVANG

1. Inleiding

De markt voor kinderopvang is de afgelopen jaren enorm gegroeid.¹⁶³ Vanwege een positief extern effect (kinderopvang stimuleert de arbeidsparticipatie van vrouwen) heeft de overheid het gebruik van kinderopvang gestimuleerd. Ten eerste is in januari 2005 de Wet kinderopvang van kracht geworden. De wet introduceert vraagsturing in de kinderopvang en meer uniformiteit in de basiskwaliteit. Ten tweede wordt het gebruik van kinderopvang gesubsidieerd en is deze subsidie de afgelopen jaren enorm toegenomen. Ten derde zijn scholen sinds 1 augustus 2007 verplicht buitenschoolse opvang (aansluiting tussen school en voor- en naschoolse opvang tussen 7.30 en 18.30) te organiseren.¹⁶⁴

De markt voor kinderopvang kan worden opgesplitst in formele en informele opvang. De formele opvang is de georganiseerde opvang van kinderen door een erkende kinderopvangorganisatie of gastouderbureau. De informele opvang is de opvang door bijv. bureaus, grootouders of kennissen. De formele opvang kent drie soorten opvang:

- Dagopvang voor 0- tot 4-jarigen in kinderdagverblijven;
- Buitenschoolse opvang (BSO) voor 4- tot 12-jarigen omvat de voor- en naschoolse opvang en vakantieopvang;
- Gastouderopvang voor 0- tot 12-jarigen. Dit is erkende, kleinschalige en flexibele opvang door gastouders die kinderen in hun eigen woonomgeving opvangen.

Met een aandeel van 85-90% van de formele opvangcapaciteit vormen dagopvang en BSO de belangrijkste voorzieningen van kinderopvang. Het aandeel van gastouderopvang in de totale opvangcapaciteit neemt wel sterk toe. In de eerste helft van 2007 steeg het aantal kinderen dat via gastouderopvang wordt opgevangen met 73%, terwijl het aantal kinderen dat wordt opgevangen in kinderopvangcentra met 24% is toegenomen (bron beleidsinformatie Belastingdienst). De wet kinderopvang heeft alleen betrekking op de formele opvang.

Omdat de Wet kinderopvang en daarmee de vraagsturing in 2005 is geïntroduceerd, is er slechts beperkt informatie aanwezig. De meeste gegevens zijn beschikbaar over dagopvang en BSO. In 2008 wordt de Wet Kinderopvang geëvalueerd.¹⁶⁵

In deze sectoranalyse wordt in paragraaf 2 ingegaan op het beleidskader. Paragraaf 3 beschrijft de marktdynamiek. Paragraaf 4 schetst de ontwikkeling in de publieke belangen kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid. En paragraaf 5 brengt de werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden in kaart. Tot slot volgt in paragraaf 6 een conclusie.

¹⁶³ Dat geldt zowel voor de periode voor, als na de invoering van de Wet kinderopvang.

¹⁶⁴ De Tweede Kamer heeft via de motie Van Aartsen/Bos de regering gevraagd scholen te verplichten tussen 7.30 en 18.30 uur opvang aan te bieden. Zij kunnen de opvang zelf organiseren of samenwerking met een kinderopvangorganisatie aangaan. Op deze manier moeten werkende ouders de opvang van hun schoolgaande kinderen makkelijker kunnen regelen.

¹⁶⁵ De evaluatie vindt plaats o.b.v. een nulmeting over het jaar 2004, het jaar voor de introductie van de wet. (SEO, 2005).

2. Beleidskader

Wet kinderopvang

De Wet kinderopvang vormt de belangrijkste beleidswijziging op de markt voor kinderopvang. Per 1 januari 2005 is de wet in werking getreden. De wet beoogt door middel van vraagsturing de marktwerking in de markt voor kinderopvang te stimuleren en daardoor de aansluiting van vraag en aanbod te verbeteren. Daarnaast brengt de wet meer uniformiteit in de basiskwaliteit van kinderopvang en in het toezicht daarop. Het achterliggende doel is de combinatie van arbeid en zorg te vereenvoudigen, daarmee het gebruik van kinderopvang te stimuleren en de arbeidsparticipatie van ouders met jonge kinderen (met name van vrouwen) te vergroten.¹⁶⁶(MvT Wet kinderopvang)

De Wet kinderopvang bevat drie belangrijke elementen. Ten eerste formuleert de wet één landelijke regeling in plaats van verschillende financiële regelingen. Ten tweede introduceert de wet vraagsturing. Ten derde stelt de wet landelijke eisen aan de kwaliteit van kinderopvang. Hieronder wordt op deze elementen ingegaan.

Tot 2005 waren er verschillende financiële regelingen voor kinderopvang: subsidies aan kinderopvangorganisaties via gemeenten, fiscale regelingen voor bedrijven en fiscale regelingen voor werknemers. Als gevolg daarvan hingen de mogelijkheden voor ouders om gebruik te kunnen maken van kinderopvang, sterk af van de individuele situatie. Met de invoering van de Wet kinderopvang is de financiële toegankelijkheid van kinderopvang meer uniform geworden en de rechtsgelijkheid voor ouders vergroot.¹⁶⁷ Daarnaast heeft dit ook gevolgen voor aanbieders. Vanwege het afschaffen van de gemeentelijke subsidies is er een gelijk speelveld gecreëerd voor non-for profit en for-profit kinderopvangorganisaties. Subsidiëring van het aanbod werkt namelijk verstoring op de markt. Subsidies komen veelal bij een beperkt aantal aanbieders terecht. Tot 2005 hadden non-for profit kindercentra vaak een voorkeurspositie bij de toekenning van gemeentelijke subsidies.¹⁶⁸ (Noailly en Visser, CPB, 2007)¹⁶⁹ De Wet kinderopvang richt zich op opvang in kindercentra en via gastouderopvang. Voor de invoering van de wet werden voor gastouderopvang alleen de kosten van de bemiddeling en begeleiding door gastouderbureaus en niet van de opvang zelf (gastouders) gesubsidieerd. Onder

¹⁶⁶ De grondslag voor de opzet van de Wet kinderopvang is gelegd met het MDW-rapport kinderopvang (project Marktwerking, Deregulering, Wetgevingskwaliteit, Ministerie van Economische Zaken, 1998). In dit rapport worden onder andere een inkomensafhankelijke tegemoetkoming aan ouders (vraagfinanciering), tripartiete financiering (ouders, overheid en werkgevers) en gelijke concurrentieverhoudingen (“level playing field”) voor houders van kinderopvanginstellingen genoemd als belangrijke voorwaarden voor een nieuw stelsel.

¹⁶⁷ Voor 2005 waren er subsidieplaatsen (gemeenten financierden, ouders betaalden inkomensafhankelijke ouderbijdrage, vaak conform landelijke adviestabel), bedrijfsplaatsen (CAO afspraken: werkgever financiert, ouder betaalde inkomensafhankelijke ouderbijdrage, vaak conform landelijke adviestabel) en particuliere plaatsen (door ouders zelf gefinancierde plaatsen, kosten wel aftrekbaar van de belasting). Tot slot waren er nog KOA-plaatsen (SZW financiert, financiering loopt via de gemeente, ouders betalen niets) (Vyvoj, 2005)

¹⁶⁸ Achterliggende gedachte hierbij was dat bij het ontbreken van een winstoogmerk een impliciete garantie was dat de subsidiegelden werden uitgegeven voor het beoogde doel- voldoende kwaliteit en toegankelijkheid van kinderopvang en niet werd aangewend om de winst te verhogen. (Noailly en Visser, 2007; CPB, 2007) Tevens stonden veel gemeenteverordeningen het vormen van een financiële reserve niet toe.

¹⁶⁹ In formele zin is sprake van een gelijk speelveld. In de praktijk wordt dit nog niet altijd gerealiseerd. Zie de aanwezigheid van mogelijke toetredingsbelemmeringen in paragraaf 3 over marktdynamiek.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

de wet krijgen ouders een tegemoetkoming voor het totaal aan opvangkosten. Daarmee is de toegankelijkheid van gastouderopvang vergroot.

Door de introductie van vraagfinanciering verstevigt de nieuwe wet de positie van ouders. De overheid financiert kinderopvang niet meer via de aanbieders, maar via de vragers. De vragers staan centraal en vormen het aangrijpingspunt voor de bekostiging.¹⁷⁰ Voor 2005 kregen kinderdagverblijven voor de gesubsidieerde plaatsen een subsidie van de overheid (gemeenten) en betaalden ouders een bijdrage die afhankelijk was van hun inkomen. Met de nieuwe wet betalen ouders het volledige bedrag voor kinderopvang. Zij krijgen vervolgens via de kinderopvangtoeslag een deel (afhankelijk van de hoogte van hun inkomen) terug van de Belastingdienst.¹⁷¹ Het gevolg is dat kinderopvangorganisaties financieel niet meer afhankelijk zijn van de lokale overheid, maar van de ouders.

De vraagsturing beoogt meer keuzevrijheid voor ouders te introduceren en daarmee marktwerking te bevorderen. Ouders krijgen voldoende financiële middelen in handen om op de markt van de kinderopvang als koopkrachtige consument op te kunnen treden. Daarnaast kennen ouders nu de volledige prijs van kinderopvang; er is meer prijstransparantie.¹⁷² Bovendien betalen ouders een deel van de kosten zelf. Zo worden ze aangezet tot het kiezen van kinderopvang met de beste prijs/kwaliteitsverhouding en gestimuleerd een kritische afweging van kosten en baten te maken. Vraagfinanciering moet een situatie creëren, waarbij aanbieders van kinderopvang in concurrentie tot elkaar komen te staan. Het moet aanbieders aanzetten tot efficiëntieverbeteringen en innovaties. Het is de bedoeling dat aanbieders de omvang en kwaliteit van hun dienstverlening en het daarbij behorende prijspeil aanpassen aan de wensen van de ouders. Hierdoor moet een beter evenwicht tussen vraag en aanbod ontstaan. (MvT, Wet kinderopvang p. 12-13)

De Wet kinderopvang stelt eisen aan de kwaliteit van de opvang. Er zijn globale eisen ("verantwoorde kinderopvang") en concrete eisen: o.a. een verplichte verklaring omtrent het gedrag voor personeel in de kinderopvang, een risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid en het gebruik van de Nederlandse taal. De sector (organisaties van ondernemers en ouders) heeft de globale eisen via zelfregulering verder ingevuld in landelijke normen (Convenant kwaliteit kinderopvang; oktober 2004). De rijksoverheid heeft deze normen overgenomen in beleidsregels en deze normen - samen met de concrete eisen uit de wet - toetsbaar uitgewerkt in toetsingskaders voor de GGD. Eind 2006 heeft de branche de inhoud van het convenant geëvalueerd en op onderdelen aangepast. Begin 2008 zijn de eisen in het convenant aan gastouderopvang aangescherpt.

Sinds de Wet kinderopvang is alle formele opvang verplicht zich bij de gemeente te melden. De opvang wordt geregistreerd bij de gemeente en gecontroleerd door de GGD. De hier genoemde kwaliteitseisen betreffen minimum eisen. Kinderopvangorganisaties zijn vrij om meer kwaliteit te bieden. Met de Wet kinderopvang is de manier van toezicht houden en handhaven ingrijpend veranderd. De GGD voert het toezicht op de kwaliteit uit aan de hand van landelijke

¹⁷⁰ Gemeenten spelen alleen nog een rol bij de bekostiging van opvang voor ouders die een re-integratietraject volgen en bij kinderopvanggebruik op sociaal-medische indicatie (doelgroepenbeleid).

¹⁷¹ Tot 2007 was er ook sprake van een vrijwillige bijdrage van de werkgever, maar deze is sinds 1 januari 2007 verplicht en ouders ontvangen deze via de belastingdienst. 35% van de werknemers ontving namelijk geen of onvoldoende tegemoetkoming van de werkgever (Research voor Beleid, 2006a).

¹⁷² Voor de introductie van de Wet was meer dan de helft van de gebruikers niet op de hoogte van de werkelijke kosten. In 2005 daarentegen kenden 92,3% van de gebruikers van dagopvang en 85,7% van de gebruikers van buitenschoolse opvang de kosten van opvang. (Vyvoj, 2006) Ook uit het SEO (2005) onderzoek blijkt dat ouders weinig inzicht hebben in de prijs (ouders hadden veel moeite met het invullen van de vragen over prijzen in de enquête).

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

toetsingskaders. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de handhaving. De wet geeft daarvoor handhavinginstrumenten. Voor 2005 was dat niet geregeld.

Naast de overheid zijn ook de ouders een belangrijke factor bij het definiëren en bewaken van de kwaliteit van de dienstverlening. Ouders hebben een positie als individuele klant en op institutioneel niveau een positie via de oudercommissie. Elke opvanglocatie moet een oudercommissie hebben die de ondernemer advies geeft over voor ouders relevante onderwerpen. Tot slot zijn kinderopvanginstellingen verplicht om een klachtenregeling op te stellen en te beschikken over een klachtencommissie. Bij geschillen over het opvangcontract of over de algemene voorwaarden kunnen ouders het geschil voorleggen aan een geschillencommissie.

Andere beleidsmaatregelen

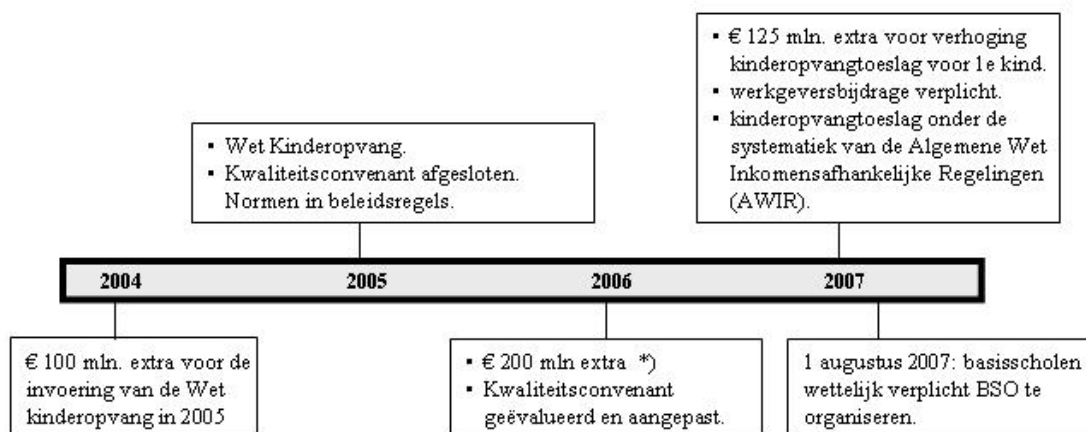
In 2004 trok het kabinet extra middelen uit voor de invoering van de Wet kinderopvang. Doel daarvan was te voorkomen dat de invoering van de wet tot hogere kosten voor de lage inkomens zou leiden. Daarnaast heeft het kabinet zowel in 2006, als in 2007 de tegemoetkoming voor midden/hoge inkomens verhoogd. Met ingang van 2007 is de werkgeversbijdrage verplicht. Ouders ontvangen deze als onderdeel van de kinderopvangtoeslag via de Belastingdienst ontvangen. Daarmee is de financiële toegankelijkheid verder verhoogd voor ouders die niet van beide werkgevers een volledige bijdrage ontvangen. Bovendien wordt het voor alle werkende ouders een stuk eenvoudiger de bijdrage(n) in de kosten voor kinderopvang te verkrijgen. Tevens is de financiële systematiek van de Wet kinderopvang opgenomen in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). Dit betekent een vereenvoudiging voor ouders. Vanaf 2007 hoeven zij bij ongewijzigd gebruik/inkomen geen nieuwe aanvraag in te dienen. Verder zijn scholen sinds 1 augustus 2007 verplicht buitenschoolse opvang (de aansluiting tussen de schooltijden en voor- en naschoolse opvang tussen 7.30 en 18.30) te organiseren.¹⁷³ Op grond van signalen vanuit de praktijk van het toezicht over een minimale invulling van de kwaliteitseisen bij sommige gastouderbureaus is begin 2008 besloten tot een aanscherping van het toetsingskader en het frequenter inspecteren van gastouderbureaus.

¹⁷³ De Tweede Kamer heeft via de motie Van Aartsen/Bos (Tweede Kamer er Staten Generaal, vergaderjaar 2005-2006, 30 300, nr. 14) de regering gevraagd scholen te verplichten tussen 7.30 en 18.30 uur opvang aan te bieden. Zij kunnen de opvang zelf organiseren of samenwerking met een kinderopvangorganisatie aangaan. Op deze manier moeten werkende ouders de opvang van hun schoolgaande kinderen makkelijker kunnen regelen.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Hieronder wordt schematisch een overzicht gegeven van de maatregelen sinds de invoering van de Wet kinderopvang.

Figuur 1: Overzicht beleidswijzigingen



*)

- een hogere kinderopvangtoeslag voor midden- en hogere inkomens (€ 130 mln.),
- uitbreiding van voor- en naschoolse opvang (€ 35 mln.),
- verbetering van de tussenschoolse opvang (€ 30 mln.),
- versterking kwaliteit en toezicht (€ 5 mln.);

3. Marktdynamiek

Hieronder wordt de dynamiek op de vraag- en aanbodzijde van de markt voor kinderopvang beschreven. Bij de vraagzijde wordt allereerst wordt ingegaan op factoren die van invloed zijn op het besluit of en zo ja, hoeveel gebruik ouders maken van kinderopvang en op de ontwikkeling in het gebruik de afgelopen jaren. Vervolgens komen een aantal factoren aan bod, die de keuze voor een kinderdagverblijf beïnvloeden. Om de dynamiek van de aanbodzijde te beschrijven wordt eerst ingegaan op de toetreding en toetredingsbelemmeringen, de ontwikkeling in de opvangcapaciteit en de concentratie op de markt. Vervolgens wordt beschreven in hoeverre aanbieders meer of minder rekening houden met de vraag.

Keuze voor formele kinderopvang en de ontwikkeling in het gebruik

De keuze van ouders om gebruik te maken van kinderopvang wordt door aantal factoren beïnvloed. De (relatieve) impact van deze factoren op het gebruik is niet eenduidig. Ten eerste geeft het SCP aan dat het besluit van ouders of en zo ja, hoeveel zij gebruik maken van kinderopvang beïnvloed wordt door opvattingen van ouders over werk en zorg. Een vervolgstudie van het SCP (2007) geeft echter aanwijzingen dat de opvattingen die moeders over kinderopvang koesteren, wel degelijk gevoelig zijn voor veranderingen. Moeders die veel werkende moeders in hun omgeving hebben, zullen volgens de analyses van het SCP dit voorbeeld ook volgen.

Ten tweede speelt de hoogte van de prijs mogelijk een rol. In 2004 kozen ouders nog niet op basis van prijs. Zoals eerder aangegeven, wordt verwacht dat ze dit nu wel meer gaan doen. Volgens het CPB speelt de prijs een ondergeschikte rol. Desondanks laat de recente praktijk van de afgelopen jaren zien dat de kosten voor ouders afgenomen zijn en het gebruik van formele opvang tegelijkertijd toegenomen is. Dit duidt er mogelijk toch op dat het gebruik afhankelijk is van de hoogte van de prijs. Het CPB geeft echter aan dat een daling van de prijs van formele kinderopvang voornamelijk leidt tot substitutie van informele naar formele opvang. (CPB, 2007).¹⁷⁴ Kortom, het effect van de hoogte van de prijs is niet eenduidig.

Ten derde lijkt het verplicht aanbieden van BSO door scholen een positieve invloed te hebben op het gebruik ervan. In 2007 steeg de vraag naar BSO t.o.v. 2006 met 28%. De stijging van het jaar ervoor was 12% (zie tabel 2).

Tot slot wordt het gebruik beïnvloed door de conjunctuur. Als sprake is van economische groei en toenemende werkgelegenheid, zal het gebruik toenemen.

Voor de invoering van de wet (2004) maakte 61% van de ouders met kinderen tussen 0-12 jaar geen gebruik van kinderopvang, 26% uitsluitend van informele opvang en 13% van formele kinderopvang (eventueel in combinatie met informele opvang). (SCP, 2006) Huishoudens met nog niet schoolgaande kinderen maken vaker gebruik van formele opvang dan huishoudens met kinderen op de basisschool (24% versus 7%).

Tabel 1 Gebruik kinderopvang in huishoudens naar leeftijd van het kind in procenten in 2004

Gebruik	Huishoudens met kind(eren) 0-3 jaar	Huishoudens met kind(eren) 4-12 jaar	Huishoudens met kind(eren) 0-12 jaar
Geen kinderopvang	45	70	61
Informele kinderopvang	31	23	26
Formele Kinderopvang	15	5	8
Formele en informele kinderopvang	9	2	5

Bron SCP, 2005

¹⁷⁴ De vraag naar informele opvang is van 2002-2006 ook afgenomen. (Research voor Beleid 2006b)

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Het gebruik van kinderopvang is de afgelopen 10 jaar enorm toegenomen. Net na de invoering van de Wet kinderopvang in 2005 is de vraag aanvankelijk enigszins ingezakt. Van de kinderopvanggebruikers geeft 13,5% aan het verbruik te hebben verminderd of te zijn gestopt¹⁷⁵ en 1,4% geeft aan het verbruik te hebben vermeerderd. (Vyvoj, 2006) Het inzakken van de vraag had waarschijnlijk drie oorzaken. Ten eerste stegen met de invoering van de Wet kinderopvang in 2005 de kosten voor ouders met een midden/hog inkomen. Ouders die het gebruik verminderd hebben of zijn gestopt, zijn dan ook voornamelijk te vinden in de midden- en hoge inkomensklassen. (Vyvoj, 2006)

Ten tweede zijn ouders afgehaakt en uitgeweken naar informele opvang vanwege administratieve moeilijkheden.¹⁷⁶

Een derde mogelijke oorzaak kan zijn dat ten tijde van de invoering van de wet sprake was van een lagere economische groei dan het jaar ervoor en erna.¹⁷⁷ Als reactie hierop heeft het kabinet zowel in 2006, als in 2007 de tegemoetkoming voor midden/hoge inkomens verhoogd.

Daarnaast is de werkgeversbijdrage vanaf 2007 verplicht. Hierdoor worden de opvangkosten voor alle werknemers voor 1/3 vergoed. Voor werknemers die voorheen geen of een geringe bijdrage kregen, betekent dit een hogere tegemoetkoming. Tegelijkertijd worden de administratieve lasten voor ouders vereenvoudigd, omdat de uitbetaling van de werkgeversbijdrage, net als de overheidsbijdrage via de belastingdienst verloopt.

Inmiddels is het gebruik van kinderopvang sterk toegenomen. Het aantal kinderen in de dagopvang is van medio 2006 tot medio 2007 met 22,4% toegenomen en het aantal kinderen in de buitenschoolse opvang met 43,5%.

Tabel 2: Aantal opgevangen kinderen met een kinderopvangtoeslag

	Medio 2006	Ultimo 2006	Medio 2007
Dagopvang	184.300	207.000	225.600
Buitenschoolse opvang	103.700	116.400	148.800
Dagopvang en buitenschoolse opvang	288.000	323.400¹⁷⁸	374.400

Bron beleidsinformatie Belastingdienst

Zoals in de inleiding aangegeven neemt sinds de invoering van de Wet kinderopvang het aandeel van gastouderopvang in de totale opvangcapaciteit sterk toe. In de eerste helft van 2007 steeg het aantal kinderen dat via gastouderopvang wordt opgevangen met 73%, terwijl het aantal kinderen dat wordt opgevangen in kinderopvangcentra met 24% is toegenomen (bron beleidsinformatie Belastingdienst). Een deel van de groei van de gastouderopvang sinds 2005 betreft waarschijnlijk het omzetten van informele opvang (familie, grootouders) in formele opvang.

De keuze voor een kinderopvangorganisatie

Ouders kunnen de kwaliteit van kinderopvanginstellingen moeilijk beoordelen. Ze hebben weinig zicht op het opleidingsniveau van de groepsleiding en op het werken volgens een

¹⁷⁵ Redenen om te stoppen vanwege de wet waren: kosten van opvang, moeite om verschillende bijdragen aan te vragen en zelf financieel aansprakelijk te zijn. De indeling heeft plaatsgevonden door alle stoppers die een van de drie redenen hebben aangekruist als stoppers vanwege de wet te benoemen, ongeacht of ze ook andere redenen aangeven. Hierdoor effect van de Wet kinderopvang eerder overschat dan onderschat.

¹⁷⁶ Ouders konden zowel van de werkgever van beide partners een vergoeding krijgen als van de overheid. Daarvoor moesten 3 formulieren worden ingevuld.

¹⁷⁷ De economische groei in 2004, 2005, 2006 was respectievelijk 2,2%, 1,5% en 3,0%.

¹⁷⁸ Ultimo 2006 is standcijfer december 2006, hierin is niet verwerkt de achterstanden die zijn opgelopen. Een alternatief is om toch ook een tabel op te nemen met de cumulatieve cijfers.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

pedagogische methode. Ouders blijken daarbij weinig gebruik te maken van de beschikbare informatie. Zo weten veel ouders niet of hun kinderopvanginstelling een keurmerk heeft. Desondanks vinden ouders dat ze voldoende informatie hadden om een weloverwogen keuze te maken. Voor de introductie van de wet kozen ouders veelal op basis van sfeer en reisafstand. Ouders vinden het belangrijk dat er actief met de kinderen wordt gespeeld en dat er activiteiten zijn voor kinderen van verschillende leeftijd. Na de invoering van de wet zouden ouders wel meer prikkel moeten hebben om ook de prijs in hun keuze mee te nemen. (SEO, 2005)

Als ouders eenmaal gekozen hebben voor een kinderopvangorganisatie, stappen ze nauwelijks meer over. Uit een enquête van het SEO in 2005 blijkt dat slechts 4% van de ouders is gewisseld van opvang. Belangrijkste motieven zijn kwaliteit, afstand en verhuizing. Verder geeft 55% aan nooit een overstap te overwegen. Dit heeft volgens Plantenga te maken met de specifieke aard van het product. Kinderopvang is een dienst die wordt gekenmerkt door een persoonlijke relatie. Deze persoonlijke relatie legt een zekere loyaliteit in de markt, die maakt dat ouders niet louter reageren op prijs en kwaliteitsverschillen.¹⁷⁹(Plantenga, 2007) Ook het SEO geeft aan dat de emotionele gevolgen voor het kind een hoge barrière blijken te zijn om over te stappen. (SEO, 2005)

Tot slot is de markt voor kinderopvang zeer lokaal. Ouders zijn vaak niet bereid langer dan 10 minuten te reizen voor kinderopvang. Ouders kiezen daarom uit een beperkt aantal aanbieders. Hieronder bij concentratie op de markt wordt hierop verder ingegaan. in de paragraaf over concentratie op de markt.

Toetreding en toetredingsbelemmeringen

Nieuwe aanbieders op de markt voor kinderopvang kennen nauwelijks financiële toetredingsbelemmeringen: er is een waarborgfonds dat de toegang tot de financiële markten vergroot en de banken stellen zich constructief op (Waarborgfonds, 2006). De mogelijke toetredingsbelemmering in de kinderopvang is vooral van ruimtelijke aard. Aan een opvanglocatie worden wettelijke eisen gesteld, zoals een minimum aantal m² binnen- en buitenspeelruimte. Daardoor is het niet altijd eenvoudig om een geschikte ruimte te vinden. Daarnaast is in veel gevallen een wijziging of vrijstelling van het bestemmingsplan nodig.¹⁸⁰ Dergelijke procedures kennen een gemiddelde doorlooptijd van een half jaar tot een jaar.¹⁸¹ Verder zijn bij bestaande gebouwen over het algemeen grote aanpassingen nodig om ze geschikt te maken voor kinderopvang, al dan niet n.a.v. de wettelijke eisen. Voor dergelijke aanpassingen is veelal ook weer een vergunning van de gemeente nodig. Locaties voor nieuwbouw zijn beperkt beschikbaar.

Deze belemmering beperkt de toetreding, maar ook de snelheid waarmee toegetreden kan worden en ingesprongen kan worden op ontwikkelingen in de vraag.

¹⁷⁹ De loyale consument kan worden teruggevoerd op de volgende productkenmerken 1. De dienst wordt zowel aan de ouders als aan kind (eren) geleverd, 2. De relatie tussen vrager en aanbieder is een persoonlijke, 3. De relatie langdurig, maar wel tijdelijk. De eerste factor zorgt ervoor dat er sprake is van een dubbele loyaliteit, niet alleen loyaal aan de organisatie, maar juist aan het kind. Het tweede en derde kenmerk duidt op het ontstaan van binding. En hoe langer men gebruik maakt van kinderopvang, zullen ouder zich vertrouwer en veiliger voelen in de organisatie en krijgen een persoonlijke relatie en zullen minder snel overstappen. (Plantinga, 2007)

¹⁸⁰ Dit geldt overigens ook voor andere bedrijfstakken, denk aan winkeliers en horeca.

¹⁸¹ In 2004 moest, als het beoogde locatie eenmaal 'bestemming kinderopvang' had gekregen, de potentiële organisatie vooraf een vergunning aanvragen bij de gemeente. Sinds 2005 hoeft de organisatie zich alleen te registreren bij de gemeente. De invloed van gemeenten is dus met de introductie van de Wet kinderopvang beperkt.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Deze belemmeringen gelden zowel voor toetredende organisaties, als voor bestaande organisaties die willen uitbreiden (nieuwe vestiging willen openen). Mogelijk hebben bestaande organisaties echter betere connecties met gemeenten en daardoor een voorrangpositie. De opstelling van gemeenten in deze is verschillend. Sommige willen het aanbod registreren, andere gebruiken een openbare aanbestedingsprocedure, zodat nieuwkomers ook een kans hebben.¹⁸²

In 2005/6 betrad een aantal nieuwe kinderopvangorganisaties de markt. De kamers van koophandel registreerden veel nieuwe inschrijvingen, maar die hebben hoofdzakelijk betrekking op particulieren die zich hebben ingeschreven als zelfstandig opererende gastouder (Waarborgfonds, 2006).

Ontwikkeling in de totale opvangcapaciteit en aantal locaties

De opvangcapaciteit van de dagopvang en BSO is tussen eind 2001 en eind 2006 met 54% gegroeid van 142.803 plaatsen naar 224.467 plaatsen.¹⁸³

Tabel 3: Ontwikkeling capaciteit in plaatsen

	Ultimo 2001	Ultimo 2002	Ultimo 2003	Ultimo 2004	Medio 2005	Ultimo 2006
Dagopvang	93.345	107.211	114.150	124.386	121.097	129.811
Buitenschoolse opvang	49.458	54.995	61.586	74.125	83.551	94.656
Dagopvang en buitenschoolse opvang	142.803	162.206	175.736	198.5111	204.648	224.467
Gastouderopvang	11.387	10.447	9.552	8.203	10.000	-
Totaal	154.190	172.653	185.287	206.714	214.648	-

Bron: diverse¹⁸⁴

Het aantal opvanglocaties is met ongeveer 10% toegenomen (van 3.550 in 1999-2001 tot 3.900 in 2006) (CPB, 2007). Het aantal opvangplaatsen is harder gegroeid dan het aantal locaties, dus is er meer opvangcapaciteit per locatie in 2006 dan in 2001. In tegenstelling tot de andere opvangvormen is bij gastouderopvang is een duidelijk verschil te zien tussen de periode voor en na invoering van de Wet kinderopvang. Tot 2005 is bij gastouderopvang sprake van een gestage afname van de capaciteit. Sinds 2005 is sprake van een sterk oplopende groei. Uit gebruikscijfers blijkt dat het aantal door gastouderopvang opgevangen kinderen in de eerste helft van 2007 is toegenomen met 73%. Mogelijk speelt hierbij omzetten van informele naar formele opvang een rol.

Concentratie op markt

De landelijke markt voor kinderopvang is niet erg geconcentreerd. Het marktaandeel van zeer grote aanbieders is niet uitzonderlijk groot: tabel 5 laat zien dat in 2005 5% van de organisaties 11 vestigingen of meer had en dat het marktaandeel van deze instellingen 48% was. In 2007 was dit beeld niet heel anders: 5,5% van de organisaties had 11 vestigingen of meer en deze organisaties hadden een totaal marktaandeel van 46,9%.

¹⁸² Uit de casestudie onderzochte Vinexwijk blijkt dat kavels met bestemming kinderopvang werden gegund aan bestaande welzijnsorganisaties. Nieuwe organisaties hebben dan geen kans. Veel gemeenten gebruiken echter al wel een openbare aanbesteding.

¹⁸³ Een plaats wordt vaak door meer kinderen bezet, veel kinderen gaan immers niet 5 dagen per week naar de opvang.

¹⁸⁴ Gegevens 2001-2003 (Netwerkbureau Uitbreiding Kinderopvang 2001-2003). Gegevens 2004 (Research voor Beleid, 2005a). Gegevens 2005 (Buitenhek 2006). Gegevens 2006 (Regioplan 2007). Gegevens gastouderopvang 2005 betreft een raming.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Tabel 4: Aantal vestigingen 2005

Aantal vestigingen	Aantal organisaties	Marktaandeel
1	61%	17%
2-5	27%	21%
6-11	7%	14%
11-20	3%	26%
21 of meer	2%	22%
Totaal	100%	100%

Bron: Research voor Beleid, 2005a

Tabel 5: Aantal vestigingen 2007

Aantal vestigingen	Aantal organisaties	Marktaandeel
1	61,2 %	16,3 %
2-5	27,6 %	23,0 %
6-11	5,7 %	13,7 %
11-20	3,8 %	19,4 %
21 of meer	1,7 %	27,5 %
Totaal	100%	100%

Bron: berekening EZ o.b.v. gegevens Regioplan, (2007)¹⁸⁵

Regioplan heeft tevens onderzocht hoeveel marktaandeel de organisaties van klein naar groot hebben, zie tabel hieronder.

Tabel 6: Aantal kindplaatsen van aanbieders van hele dagopvang en buitenschoolse opvang

Aantal kindplaatsen van aanbieders	Dagopvang	BSO
Gemiddeld aantal kindplaatsen per aanbieder	92,8	99,6
Minimum aantal kindplaatsen per aanbieder	1	1
Maximum aantal kindplaatsen per aanbieder	5064	2540
Mediaan aantal kindplaatsen per aanbieder	38	40
Aandeel aanbieders met 0-20 kindplaatsen	25,2%	36,5%
Aandeel aanbieders met 21-40 kindplaatsen	26,5%	19,7%
Aandeel aanbieders met 41-100 kindplaatsen	28,9%	21,3%
Aandeel aanbieders met 101-200 kindplaatsen	10,4%	11,0%
Aandeel aanbieders met 201-1000 kindplaatsen	8,1%	10,4%
Aandeel aanbieders met meer dan 1000 kindplaatsen	0,9%	1,1%
Totaal	100%	100%

Bron: Regioplan, 2007

De drie grootste aanbieders van kindplaatsen (Catalpa, Humanitas en SKON) hebben samen 8,9 % van de markt voor dagopvang en 7,2 van de markt voor BSO.¹⁸⁶ De 10 grootste aanbieders voor dagopvang hebben een gezamenlijk marktaandeel van 16,6% en de 10 grootste aanbieders voor BSO hebben gezamenlijk een marktaandeel van 17,5%. (Regioplan, 2007)

In 2004 was er beperkt sprake van fusie- en overname activiteit, namelijk slechts 2% van de organisaties was betrokken bij een fusie (Research voor Beleid 2005). Volgens het Waarborgfonds zijn in 2006 diverse kinderopvangorganisaties gefuseerd dan wel overgenomen. Twee van de drie landelijk opererende kinderopvangorganisaties zijn fors gegroeid met

¹⁸⁵ Aantal organisaties o.b.v. uniek Kamer van Koophandel nummer, Marktaandeel betreft Kinderdagverblijf en Buitenschoolse opvang (exclusief gastouderbedrijven).

¹⁸⁶ Deze cijfers verschillen t.o.v. ING rapport, omdat ING ook de coöperatieve vereniging Kindwijzer als landelijke organisaties meetelt, die een marktaandeel heeft van 8,2%.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

ondersteuning van private financieringsmaatschappijen. De algemene indruk bestaat dat de fusiebereidheid inmiddels weer is afgenomen en dat er op dit vlak de komende jaren minder activiteit te verwachten is. (Waarborgfonds, 2007)

Als resultaat van fusieactiviteiten en het toenemende marktaandeel van de grote organisaties ten opzichte van de kleine, heeft de afgelopen jaren schaalvergroting plaatsgevonden. De kleinere (lokale en regionale) organisaties hebben echter gezamenlijk nog steeds een aanzienlijk marktaandeel.

Deze gegevens gaan over de landelijke markt voor kinderopvang. De kinderopvangmarkt is echter een lokale markt: ouders maken hun keuze uit opvang in de directe omgeving. Relevant is dus hoeveel verschillende organisaties er op de lokale markt zijn en uit hoeveel organisaties ouders kunnen kiezen. Gegevens over hoe de concentratie zich lokaal ontwikkelt, zijn niet beschikbaar. Wel zijn er gegevens over 2007. Het aandeel postcodegebieden met 1 aanbieder voor dagopvang is 64,0% en voor BSO 72,8%. (Regioplan, 2007) Opgemerkt moet worden dat een postcodegebied kleiner is dan 10 minuten reisgebied. Ouders zoeken dus ook in aanpalende postcodegebieden.¹⁸⁷

Tabel 7: Aantal verschillende aanbieders van opvang per postcode

Aantal aanbieders	Dagopvang	BSO
Gemiddeld	1,6	1,4
Aandeel postcodegebieden met 1 aanbieder	64,0%	72,8%
Aandeel postcodegebieden met 2 verschillende aanbieders	22,3%	19,3%
Aandeel postcodegebieden met 3-5 verschillende aanbieders	12,6%	7,9%
Aandeel postcodegebieden met 6 of meer verschillende aanbieders	1,1%	0,1%
Totaal	100%	100%

Bron: Regioplan, 2007

Gedrag van aanbieders

CPB-onderzoek (2007) op basis van gegevens van het Algemene Bedrijfsregister van het CBS wijst uit dat vraagfactoren, zoals inkomen en mate van verstedelijking, na de invoering van de wet een grotere rol lijken te spelen bij ontwikkelingen in het aanbod van kinderopvang dan ervoor. Vergeleken met de periode 1999-2001 vestigen kindercentra zich nu meer in stedelijke gebieden met een hogere koopkracht. Tevens blijkt uit dit onderzoek dat de for-profit (FP) organisaties aan marktaandeel hebben gewonnen op de not-for-profit (NFP) instellingen (in 1999-2001 NFP's 80% en in 2006 50%).¹⁸⁸ (CPB, 2007). Een mogelijke verklaring hiervoor is dat gemeentelijke subsidieverordeningen reservevorming verboden. Nu de gemeenten geen subsidie meer geven, kunnen opvangorganisaties wel reserves/winst nastreven. In samenhang daarmee veranderen kinderopvangorganisaties van rechtsvorm: van stichting naar NV of BV. Daarnaast lijken aanbieders zich te willen onderscheiden door nieuwe vormen van opvang aan te bieden en zetten ze instrumenten in om hun kwaliteit te bewaken en te verhogen (convenant) en

¹⁸⁷ Er zijn wel meer cijfers over het aantal locaties waaruit ouders kunnen kiezen. Voor de introductie van wet hadden ouders voor dagopvang gemiddeld keuze uit 6 locaties (28% had keuze uit 1 of 2 locaties, 60% had keuze uit 3 of meer locaties en 11% had geen keuze binnen 10 minuten). Voor BSO hadden ouders keuze uit gemiddeld 4 locaties (36% geen keuze en 50% meer dan 3) (SEO, 2005). In januari 2007 kunnen ouders per postcode gebied voor zowel dagopvang als BSO gemiddeld uit 2 locaties en 1,5 aanbieder kiezen. Het aantal postcodegebieden met 1 locaties is was 54,9% voor dagopvang en 57,1% voor BSO. (Regioplan, 2007)

¹⁸⁸ Dit betekent niet dat de NFP organisaties de markt hebben verlaten en er nieuwe organisaties met een winst oogmerk zijn togetreden. NFP's kunnen zich ook omgevormd hebben tot een FP organisatie

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

inzichtelijk (keurmerk) te maken. Op deze ontwikkelingen wordt verder ingegaan in paragraaf 4.1 over kwaliteit.

Samenvatting

Het gebruik van formele opvang is afhankelijk van conjunctuur en de opvatting van ouders over werk en zorg. Of prijs van invloed is op het gebruik, is niet eenduidig. Het gebruik van (formele en informele) kinderopvang is beperkt, afgezet tegen de totale groep kinderen in de leeftijd 0-12 jaar. De afgelopen 10 jaar is het gebruik echter enorm toegenomen (zie ook ontwikkelingen in het aanbod hieronder). Enkele jaren voor de wet nam het gebruik al toe. Net na de inwerkingtreding van de wet is het gebruik even ingezakt, maar daarna nam het weer toe.

Bij de keuze voor een kinderopvanginstelling maken ouders nauwelijks gebruik van de aangeboden informatie. Desondanks vinden ze dat ze voldoende informatie hebben om een weloverwogen keuze te maken. Ouders stappen nauwelijks over en de reisbereidheid is laag. Er lijkt maar één keuzemoment te zijn en dat is het moment, dat ouders voor hun eerste kind een kinderdagverblijf uitzoeken.

Ruimtelijke restricties kunnen een toetredingsdrempel vormen, wat de (snelheid) van toetreden beperkt. Deze belemmeringen zijn mogelijk groter voor nieuwe organisaties dan voor bestaande organisaties die willen uitbreiden. Toetreding van nieuwe organisaties lijkt beperkt te zijn, al is er nauwelijks cijfermateriaal over. Het aantal opvangplaatsen is de afgelopen jaren enorm gegroeid. Vanwege de beperkte toetreding zijn met name de gevestigde organisaties groter geworden. Landelijk gezien lijkt de markt meer geconcentreerd te worden, maar naast de steeds grotere landelijke organisaties hebben de lokale en regionale organisaties nog een aanzienlijk marktaandeel. Relevanter is de concentratie op de lokale markt. Het aantal opvangorganisaties waaruit ouders kunnen kiezen is beperkt: in veel postcodegebieden is slechts keuze uit gemiddeld 1,5 aanbieder. Aanbieders vestigen zich steeds meer waar veel vraag is (stedelijke, koopkrachtige gebieden). Daarnaast trachten organisaties zich te onderscheiden via vernieuwde opvangconcepten om vragers te trekken.

4. Publieke belangen

4.2 *Kwaliteit*

Kwaliteit is een veelzijdig concept. Openingstijden, flexibiliteit, hygiëne en veiligheid van de ruimte, pedagogische aanpak en het bieden van extra activiteiten zijn aspecten, die van invloed zijn op de kwaliteit van kinderopvang. De kwaliteit van kinderopvang kan via twee invalshoeken worden benaderd namelijk (1) objectief vastgestelde kwaliteitsscores, zoals het aantal handhavingmaatregelen van de GGD en het onderzoek naar de proceskwaliteit door het NCKO en (2) het oordeel van de ouders. Verder heeft de branche zelf een aantal kwaliteitsinstrumenten ingezet om de kwaliteit te bewaken en verbeteren. Tot slot gaat deze paragraaf nog in op de innovatie/productdifferentiatie in de kinderopvang.

Aantal handhavingmaatregelen GGD

Bij de eerste dimensie geeft het aantal handhavingmaatregelen door de GGD een indicatie van het kwaliteitsniveau. De inspecteur die de GGD-inspecties uitvoert, maakt gebruik van het wettelijke toetsingskader. In het inspectierapport kan de GGD zonodig een voorstel opnemen aan de gemeente om een handhavinginstrument/-maatregel toe te passen. Uit onderzoek van de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) is bekend dat in 2005 in 88% van de onderzoeken van de GGD bij kinderopvang geen handhavinginstrument hoefde te worden toegepast. Een vergelijking met de periode voor de invoering van de Wet kinderopvang is niet mogelijk, omdat het handhavinginstrumentarium toen nog niet beschikbaar was (IWI, 2006). In 2005, het jaar van invoering van de Wet kinderopvang, is ongeveer een kwart van alle kindercentra geïnspecteerd. In 2006 is ongeveer 90% geïnspecteerd. Het toetsingskader aan de hand waarvan de GGD de inspecties uitvoert, kent drie beoordelingscategorieën: voldoende, onvoldoende, slecht. Het missen van één onderdeel kan daardoor tot het oordeel “onvoldoende” leiden. Met ingang van 2008 wordt een structureel bedrag van € 3 mln. aan het gemeentefonds toegevoegd voor vergroting van de toezichtcapaciteit. Op die manier kan de toezichtcapaciteit van de GGD meegroeien met de groei van de kinderopvangsector.

Proceskwaliteit

Kwaliteitscores zijn ook beschikbaar uit onderzoek van het Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek (NCKO)¹⁸⁹. Het NCKO heeft onderzoek gedaan naar de proceskwaliteit bij onderwerpen als: ruimte/meubilering, individuele zorg, taal, activiteiten, interacties en programma. Dit onderzoek gaat verder dan de kwaliteitseisen die in de Wet kinderopvang worden gesteld. Het NCKO heeft een daling geconstateerd in de proceskwaliteit begin 2005 ten opzichte van eerdere metingen in 1995 en 2001. Gemeten op een 7-puntsschaal behaalde de proceskwaliteit in 2005 een score van 3,1 tegenover een 4.3 in 2001 en een 4.8 in 1995. De kwaliteitsdaling is dus al voor de inwerkingtreding van de Wet kinderopvang ingezet. Het meetmoment in 2005 lag bovendien zodanig vroeg in dat jaar, dat het de vraag is in hoeverre de daling van het niveau in 2005 valt toe te schrijven aan de invoering van de Wet kinderopvang. De eerstvolgende meting van de proceskwaliteit gaat over het jaar 2007 en wordt in 2008-2009 gepubliceerd. (NCKO, 2005)

¹⁸⁹ Het NCKO is een consortium van wetenschappers die onderzoek doen naar kinderopvang

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Naar aanleiding van de kwaliteitsdaling is een aantal maatregelen genomen om de kwaliteit te verhogen. (Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2004-2005, 28 447, nr.108). Te weten het aanspreken van de sector op de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het aanbod, het versterken van het toezicht en de handhaving en het uitvoeren van nader onderzoek naar de oorzaken van de kwaliteitsdaling en naar mogelijkheden tot verbetering.

Uit het onderzoek naar de kwaliteitsdaling (Bartels, 2006) blijkt dat de daling van het kwaliteitsniveau zijn oorzaak vooral vindt in de grote groei van de sector in een korte periode. Daardoor kent de kinderopvang een relatief jong en weinig ervaren personeelsbestand. Desondanks blijkt dat de verdere professionalisering van de kinderopvangsector positieve ontwikkelingen laat zien. Dit betreft verbeteringen in de accommodatie, veiligheid, arbeidsomstandigheden en versterking van de rol van de ouders.

Tevredenheid ouders

Uit onderzoek naar de kinderopvangmarkt in 2004 (SEO, 2005) blijkt dat ouders over het algemeen tevreden zijn over de kwaliteit van de kinderopvang. Gemiddeld waarderen ze de kwaliteit van de kinderopvang met een cijfer hoger dan een 8. De waardering van de ouders hangt samen met drie aspecten: informatie over het gedrag van het kind, actief spelen met het kind en ruimte om buiten te kunnen spelen. Ouders letten op andere elementen dan professionals. Uit de interviews met ondernemers komt naar voren dat zij vooral aandacht schenken aan het pedagogisch beleid. Volgens hen hangt kwaliteit van de opvang daarmee sterk samen. Aanbieders geven tegelijkertijd aan dat ouders vaak niet op de hoogte zijn van doel en inhoud van het pedagogisch beleid.

Ook uit een recente enquête¹⁹⁰ blijkt dat ouders over het algemeen tevreden zijn over kinderopvang. 86% van de ouders beoordeelt de dagopvang voldoende, goed of uitstekend. Onder de gebruikers van dagopvang is dit percentage nog hoger, namelijk 94%. Ook over de BSO zijn ouders tevreden, 78% beoordeelt de BSO als voldoende, onder de gebruikers is dit percentage 81%. Ouders die minder tevreden zijn, noemen voor zowel dagopvang, als BSO het aantal kinderen per begeleider, de hoeveelheid persoonlijke aandacht voor de individuele behoefte van het kind en de deskundigheid van de begeleiders. (Schermer, 2007)

Onderzoek onder ouders voor en na de inwerkingtreding van de Wet kinderopvang laat eenzelfde niveau van waardering voor de kwaliteit zien. De waardering lag wat lager bij ouders die na invoering van de Wet gestopt zijn met het gebruik van kinderopvang. (Vyvoj 2006) Mogelijk was deze groep ouders al eerder minder tevreden over het gebruik van kinderopvang en was de invoering van de Wet kinderopvang aanleiding het gebruik te beëindigen.

Kwaliteitsinstrumenten en transparantie

Vanuit de kinderopvangbranche zijn verschillende initiatieven ondernomen om de kwaliteit te bewaken en verhogen. Branchepartijen (organisaties van aanbieders en ouders) hebben in een Convenant kwaliteit kinderopvang vastgelegd aan welke eisen kinderopvang ten minste moet voldoen. Daarnaast beschikken verschillende ondernemers over een ISO-kwaliteitscertificaat (HKZ keurmerk). Inmiddels hebben 164 organisaties een certificaat. Het keurmerk heeft ook tot doel de kwaliteit transparant te maken. Daarnaast zijn alle kinderopvangorganisaties die aan de kwaliteitsregels voldoen, opgenomen in een gemeentelijk register en zijn de inspectierapporten van de GGD openbaar en in veel gevallen via internet te raadplegen.

¹⁹⁰ Enquête onder het Household panel van DNB. De eigenschappen van dit panel komen grotendeels overeen met de eigenschappen van de bevolking als geheel.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Productdifferentiatie/innovatie

Met de toename van het aantal opvanglocaties wordt het steeds belangrijker voor organisaties om klanten te trekken. Organisaties moeten zich van elkaar onderscheiden en dit tevens transparant maken. Zoals eerder aangegeven, kiest het merendeel van de ouders op basis van twee factoren, namelijk prettige sfeer (goede kwaliteit) en korte reisafstand. Prettige sfeer/kwaliteit is dus een aangrijpingspunt voor opvanginstellingen om zich te onderscheiden. Hoewel er geen landelijke cijfers beschikbaar zijn over de innovaties in de sector, zijn wel verschillende initiatieven zichtbaar. Aanbieders bieden bijvoorbeeld extra service zoals langere openingstijden, halen/brengen van kinderen en warme maaltijden. Uit onderzoek van SEO in 2004 bleek dat experimenten met langere openingstijden zelden succesvol waren; ouders en werkgevers waren niet bereid de extra kosten hiervoor te dragen (SEO, 2005). Op dit moment proberen met name buitenschoolse opvangorganisaties zich te onderscheiden, vooral bij de inhoud van het aanbod en in de samenwerking met andere organisaties. Zo gaan ze een samenwerking aan met sportverenigingen. Op sportparken is vaak ruimte beschikbaar en sport kan een onderdeel van het opvangprogramma worden. Daarnaast bieden BSO-organisaties de mogelijkheid om een zwemdiploma te halen. Bij dagopvang worden extra educatieve programma's aangeboden. De Taskforce wachtlijsten buitenschoolse opvang signaleert dat product vernieuwing in de buitenschoolse opvang één van de oorzaken is van de groei van het gebruik. Het aanbod sluit beter aan op de vraag.¹⁹¹ Verder doen organisaties vaker een klanttevredenheidsonderzoek of een behoeftepeiling onder (potentiële) klanten. Organisaties merken dat dit een goed middel is om achter de wensen van ouders te komen. Bovendien waarderen ouders het, als er onderzoek gedaan wordt naar hun wensen.

Samenvatting

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. De branche zet diverse kwaliteitsinstrumenten in om de kwaliteit te bewaken en te verbeteren. Daarnaast wordt de kwaliteit door zowel de branche, als de overheid transparant gemaakt. Tot slot zijn er diverse innovatieve initiatieven, met name in de buitenschoolse opvang.

4.2 Toegankelijkheid

Deze paragraaf gaat eerst in op de beschikbaarheid/bereikbaarheid van kinderopvang in verschillende gebieden, o.a. aan de hand van informatie over wachtlijsten en wachttijden, kind-aanbod ratio's en de rol van vraagfactoren¹⁹². Vervolgens wordt ingegaan op de overheidssubsidie, de kosten van kinderopvang voor verschillende inkomensgroepen, de prijs (spreiding) en de waardering van de prijs¹⁹³. Daarmee wordt inzicht gegeven in de ontwikkeling van de betaalbaarheid en prijs van kinderopvang.

Wachtlijsten

¹⁹¹ Taskforce Bestrijding wachtlijsten buitenschoolse opvang (2007). Groeistuipen! Wachtlijsten buitenschoolse opvang: tijdelijk en onvermijdelijk op weg naar structurele oplossingen, Utrecht

¹⁹² Opgemerkt moet worden dat de vraag naar kinderopvang en wachtlijsten fluctueren met de economische conjunctuur.

¹⁹³ Naast de prijs per uur en de subsidie is ook 'het aantal uur waaruit een dag bestaat op het kinderdagverblijf' relevant voor de betaalbaarheid. Ouders betalen in veel gevallen voor het totaal aantal uren per dag, terwijl ze daar geen gebruik van maken. Gegevens hierover zijn echter niet beschikbaar.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

In de jaren voorafgaand aan de nieuwe wet waren wachtlijsten een bekend fenomeen¹⁹⁴. In 2004 was echter landelijk gezien zo goed als sprake van een evenwicht tussen vraag en aanbod. De ergste schaarste was voorbij. Wachtlijsten deden zich alleen nog voor op populaire dagdelen (maandag, dinsdag en donderdag) en in Vinexlocaties. Tevens waren er kinderdagverblijven die niet volledig bezet waren. (SEO, 2005) Direct na de invoering van de wet trad enige uitval van de vraag op, terwijl vanaf 2006/2007 de vraag weer toeneemt en er opnieuw wachtlijsten ontstaan.

Recent is onderzoek naar wachtlijsten uitgevoerd.¹⁹⁵ De netto wachtlijst in de buitenschoolse opvang had op 1 augustus 2007 een omvang van circa 20.200 kinderen (omgerekend 10.600 kindplaatsen)¹⁹⁶. De gemiddelde wachttijd in de buitenschoolse opvang was op 1 augustus 2007 ruim 6 maanden. Kinderen in grote gemeenten (meer dan 100.000 inwoners) wachten een maand korter dan kinderen in kleine gemeenten. De netto wachtlijst in de dagopvang bedroeg op 1 augustus 2007 circa 23.100 kinderen (omgerekend 12.200 kindplaatsen). Kinderen stonden op 1 augustus gemiddeld 5 maanden op de wachtlijst voor dagopvang. In de dagopvang is de relatie tussen inwonersklasse en wachttijd tegenovergesteld aan die in de buitenschoolse opvang. Kinderen in de kleine gemeenten wachten een halve maand korter dan kinderen in de (middel)grote gemeenten. (B&A 2007)

Tabel 8: Informatie wachtlijsten

	Aantal kinderen op wachtlijst	Vertaald naar aantal kindplaatsen	Gemiddelde wachttijd	Gemiddelde wachttijd grote vs kleine gemeenten
BSO	20.200	10.600	6 maanden	Grote gemeente 1 maand korter
Dagopvang	23.100	12.200	5 maanden	Kleine gemeente ½ maand korter

De wachtlijst¹⁹⁷ in de buitenschoolse opvang is het meest omvangrijk in de grote gemeenten (meer dan 100.000 inwoners). In deze gemeenten zijn de wachtlijsten tweemaal zo lang als die in de middelgrote gemeenten (25.000 tot 100.000 inwoners). Opvallend is dat de wachtlijsten in de kleine gemeenten (minder dan 25.000 inwoners) weer langer zijn dan die in de middelgrote gemeenten. Eenzelfde beeld geldt voor de dagopvang: ook daar is de omvang van de netto wachtlijst het grootst in de grote gemeenten en het kleinst in de middelgrote gemeenten, zij het dat de verschillen minder groot zijn dan in de buitenschoolse opvang. De omvang van de netto wachtlijst heeft geen relatie met de lengte van de wachttijd. De wachttijd in de buitenschoolse opvang is het kortst in de grote gemeenten, terwijl juist daar de wachtlijsten de grootste omvang hebben. Het aanbod past zich daar kennelijk sneller aan de vraag aan.

Een lange wachttijd betekent dat het aanbod zich niet snel genoeg aan de vraag aanpast. Enerzijds kan het niet aantrekkelijk zijn om een nieuwe vestiging te openen of organisatie te starten, omdat de vraag kennelijk niet groot genoeg is (voldoende schaalgrootte). Anderzijds spelen toetredingsbelemmeringen mogelijk een rol. Voor BSO is het kennelijk

¹⁹⁴ Het rapport 'wachtlijsten –tijden kinderopvang (De Loos Monitoring, 2003)' laat de ontwikkeling van de wachtlijsten en wachttijden in de periode 2001 t/m 2003 zien.

¹⁹⁵ Directe aanleiding was de motie Tichelaar/Rutte over het wegnemen van knelpunten in de BSO. Dit vanwege verplichting scholen om BSO te regelen per 1-1-2007. Door OCW is een Taskforce ingesteld die onderzoek heeft gedaan naar lengte wachtlijsten en de gemiddelde duur (B&A consulting 2007).

¹⁹⁶ De netto wachtlijstgegevens zijn cijfers geschoond voor dubbelstellingen, sommige kinderen staan immers op meerdere wachtlijsten.

¹⁹⁷ Het betreft hier een netto-wachtlijst, d.w.z. dat er voor dubbelingen geschoond is. Sommige kinderen staan op meerdere wachtlijsten.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

aantrekkelijker/makkelijker om in een grote gemeenten een locatie te openen en voor dagopvang in kleine gemeenten.

Ter bestrijding van de wachtlijsten bij buitenschoolse opvang heeft het kabinet een aantal maatregelen getroffen: scholen en opvangorganisaties die snel uitbreiding kunnen realiseren, kunnen een financiële tegemoetkoming krijgen; er zijn afspraken gemaakt met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) over een gerichte inzet van gemeenten; de mogelijkheden voor gezamenlijke huisvesting van onderwijs en opvang worden vergroot.¹⁹⁸

Aantal beschikbare plaatsen per kind

Het aantal beschikbare plaatsen per kind wordt uitgedrukt in de aanbod-kindratio. Uit het onderzoek van SEO (2005) en Regioplan (2007) blijkt dat de gemiddelde aanbod-kindratio voor dagopvang gelijk gebleven is (0,14) en voor BSO is toegenomen van 0,04 naar 0,06. Tevens blijkt uit het Regioplan onderzoek dat de opvangplaatsen in de dagopvang – zowel absoluut, als gerelateerd aan het aantal kinderen – het meest beschikbaar zijn in de stedelijke regio's. Voor BSO is er in het zuiden en westen van land meer aanbod per kind (Regioplan, 2007).

Invloed van vraagfactoren

Uit het eerder genoemde CPB onderzoek (2007) blijkt dat vraagfactoren zoals inkomen en mate van verstedelijking na de invoering van de wet een grotere rol lijken te spelen bij het bepalen van het aanbod van kinderopvang dan ervoor. Er heeft een netto afname plaatsgevonden in gebieden met een lagere mate van verstedelijking en een lager gemiddeld inkomensniveau en een netto toename in gebieden met een hogere mate van verstedelijking en een hoger gemiddeld inkomensniveau. Kinderopvangcentra vestigen zich nu meer in stedelijke gebieden en gebieden met een hogere koopkracht, dus waar de vraag groot is. Het aanbod van kinderopvang is beter afgestemd op de vraag.¹⁹⁹ Een mogelijk nadeel van deze ontwikkeling is dat de beschikbaarheid niet in ieder gebied/regio even uniform is. In markten met een relatief laag inkomen of een relatief lage mate van verstedelijking moeten ouders mogelijk langer reizen om een kinderopvangcentrum te vinden. (CPB, 2007).²⁰⁰ De snel groeiende gastouderopvang is hiervoor mogelijk een oplossing.

Uit onderzoek van Regioplan (2007) blijkt echter dat het relevante aanbod van kinderopvang in wijken met minder gunstige sociaal-economische kenmerken even groot is als in andere wijken van dezelfde gemeenten. Tevens blijkt uit dit onderzoek dat in deze wijken de gemiddelde aanbod-kindratio voor de dagopvang 0,24 is en voor BSO 0,12 en dat is hoger dan het landelijk gemiddelde (Regioplan, 2007). Kortom de geografische toegankelijkheid lijkt geen probleem te zijn in markten met minder gunstige sociaal-economische kenmerken, mogelijk wel in minder stedelijke gebieden.

Overheidssubsidie

De kosten voor kinderopvang worden gedragen door ouders, overheid en werkgever. De overheidsbijdrage is inkomensafhankelijk. Het grootste deel van de kosten wordt gedragen door

¹⁹⁸ Tweede Kamer, 2007-2008, 28 447 en 31 070, nr. 147

¹⁹⁹ Ervan uitgaande dat de vraag in de stedelijk gebieden en hogere inkomens groter is dan in minder stedelijke gebieden met lagere inkomens.

²⁰⁰ Dit is alleen het geval als de vraag in deze gebieden hetzelfde is gebleven of gestegen. Er zijn netto minder kinderopvangorganisaties, maar als dit een reactie is op een mindere vraag, dan is de toegankelijkheid in deze gebieden niet veranderd.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

de rijksoverheid. Daarnaast is er per 1 januari 2007 een verplichte werkgeversbijdrage ingevoerd, die door de belastingdienst wordt geïnd en uitbetaald aan ouders en waardoor het budget voor de kinderopvang per 2007 met € 0,5 miljard is verhoogd. De bijdrage van de overheid is opgelopen van € 0,68 mld. in 2005, via € 0,9 mld. in 2006 tot € 1,9 mld. (OCW-begroting 2008) in 2007. Zoals in de inleiding reeds aangegeven, vloeit de stijging van de beschikbare middelen voor kinderopvang voort uit het beleid om de participatie van met name vrouwen verder te vergroten.

Kosten kinderopvang voor verschillende inkomensgroepen

Bij de invoering van de Wet kinderopvang zijn de beschikbare budgetten zodanig ingezet, dat de financiële toegankelijkheid voor lagere inkomens verzekerd was. De kosten van kinderopvang voor lage inkomens zijn zeer laag, de subsidie kan oplopen tot 96,5% van de uurprijs. Voor midden- en hogere inkomens kon de invoering van de wet leiden tot hogere kosten. Met name in gevallen waarin geen werkgeversbijdrage beschikbaar was. In de jaren 2006 en 2007 zijn middelen aan het budget voor kinderopvang toegevoegd om de kosten voor midden en hogere inkomens te verlagen. Tabel 5 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de kosten voor ouders tussen 2004 en 2007. De financiële toegankelijk is met ingang van 2007 eveneens verbeterd door de invoering van een verplichte werkgeversbijdrage.

Tabel 9: Kosten kinderopvang per jaar voor ouders bij drie dagen dagopvang voor één kind (inclusief werkgeversbijdrage) voor de jaren 2004-2007

1 ^e ouder	2 ^e ouder	2004	2005	2006	2007	Vershil 2007-2004
2/3 modaal	1/3 modaal	1.436	1.294	1.057	793	- 642
modaal	1/2 modaal	2.607	2.721	1.980	1.277	- 1.330
1 1/3 modaal	2/3 modaal	3.870	4.034	2.924	1.999	- 1.871
2 x modaal	1 x modaal	4.717	5.322	4.654	3.312	- 1.405

Bron: Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 2005-2006, 28 447, nr. 135

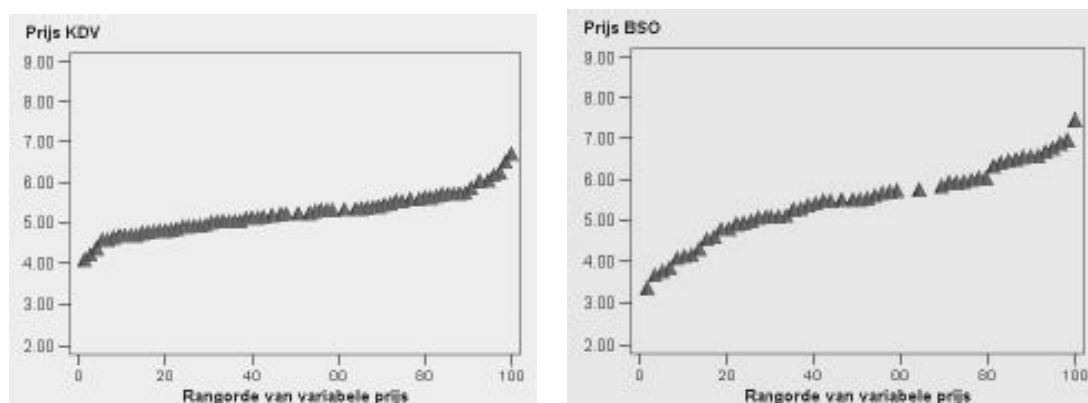
Prijs (spreiding)

Een groot deel van de kosten voor kinderopvang wordt door de overheid en werkgevers gefinancierd. Ouders betalen – macro gezien – ongeveer 20% van de kosten zelf. Daarnaast stelt de overheid een maximum aan het uurtarief dat ze vergoedt. Kosten boven dit tarief zijn voor rekening van de ouders. De prijs die kinderopvangcentra in rekening brengen, is dus relevant voor de betaalbaarheid van kinderopvang.

Voorafgaand aan de invoering van de Wet kinderopvang is de spreiding van de prijzen onderzocht. Daaruit bleek dat bij kinderdagverblijven het merendeel van de prijzen in een beperkte band bij elkaar ligt. (Deloitte 2004) Dit betekent dat er sprake is van een duidelijke concentratie van de prijsstelling. Slechts voor een beperkt aantal contracten wordt een belangrijk hogere of lagere uurprijs gevraagd. De grafiek hieronder laat de spreiding zien. De prijs voor buitenschoolse opvang laat een grotere spreiding rond het gemiddelde zien.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Figuur 2: Spreiding prijs kinderdagverblijf en buitenschoolsopvang per 1 januari 2004



Bron: Deloitte, 2004

Uit onderzoek van Vyvoj blijkt dat in 2005 50% van de observaties het uurtarief voor een kinderdagverblijf zich bevindt tussen € 5,00 en € 5,68 en daarmee onder het maximumtarief dat de overheid stelt. Dit was in 2005 € 5,72. Minder dan 25% van de kinderopvanginstellingen brengt meer in rekening dan het tarief dat vergoed wordt.

Tabel 10: Uurtarieven Kinderdagverblijf en buitenschoolse opvang in 2005

	Kinderdagverblijf	Buitenschoolse opvang
Max tarief overheid	5,72	
Gemiddeld tarief	5,66	5,72
Percentiel 25	5,00	5,13
Percentiel 50 (mediaan)	5,40	5,60
Percentiel 75	5,68	6,00

Bron: Vyvoj, 2006

Samenvatting

De aanbod-kindratio is voor dagopvang gelijk gebleven en BSO toegenomen. Vergelijken met 2004 zijn er dus in 2007 evenveel plaatsen in de dagopvang per kind en meer plaatsen per kind in de BSO. De wachtlijsten zijn sinds 2005 echter ook weer toegenomen. Het aanbod past zich dus onvoldoende (snel) aan de vraag aan.

Opvangcentra blijken zich meer te vestigen waar de vraag groot is, met name in stedelijke gebieden. De wachtlijsten voor dagopvang en BSO blijken in de grote gemeenten het grootst en in de middelgrote gemeenten het kleinst. In hoeverre sociaaleconomische factoren (koopkracht) een rol spelen in de vestigingskeuze van aanbieders, is niet duidelijk: uit het CPB onderzoek blijkt van wel en uit het Regioplan onderzoek niet.

De betaalbaarheid van kinderopvang is sinds de Wet kinderopvang toegenomen. De totale subsidie van de overheid is over de periode 2004-2007 toegenomen en de kosten voor iedere inkomensgroep zijn afgenomen. De prijs lijkt in 2004 geconcentreerd te zijn. Ook in 2005 zijn er geen grote verschillen. 75% van de tarieven in de dagopvang onder het maximumtarief wat de overheid vergoedt.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

4.3 Doelmatigheid

Een doelmatige kinderopvangmarkt betekent dat kinderopvang tegen zo laag mogelijke kosten aangeboden wordt en ook dat de diensten steeds efficiënter worden geleverd (procesinnovatie)²⁰¹. Over de ontwikkeling in doelmatigheid zijn op dit moment nog weinig gegevens beschikbaar. Gegevens over doelmatigheid zijn wel meegenomen in de nulmeting (SEO, 2005) en zullen tevens worden meegenomen in de evaluatie van de kinderopvangmarkt.

Over kostendoelmatigheid kan het volgende worden opgemerkt. Er blijken efficiëntieverschillen te zijn tussen groepen van kinderopvanginstellingen (SEO, 2005). Uit het rapport “Financiële positie van kinderopvangorganisaties”(PWC 2005) blijkt dat bij stichtingen het aandeel personeelskosten ten opzichte van de totale kosten het hoogst is, namelijk 74%. Bij de vennootschap onder firma, de eenmanszaak en de categorie overig is het aandeel personeelskosten het laagst met 67%.²⁰² Daarnaast blijkt dat met name relatief kleine instellingen (50 kindplaatsen) een positief rendement behalen en grotere organisaties (250 kindplaatsen) een lager of negatief rendement. (PWC, 2005).

Aangezien 70% van de totale kosten van kinderopvang bestaat uit personeelskosten, levert een besparing hierop de grootste efficiëntiewinst op (SEO, 2005). Personeelslasten vloeien voort uit de CAO en uit de in de Beleidsregels geëiste minimale leidster/kind ratio. Efficiëntiewinsten kunnen worden behaald door het zo strak mogelijk plannen en inroosteren van personeel in relatie tot aanwezige kinderen, door beheersing van het ziekteverzuim, door het verloop te beperken en het opzetten van een goede invalpool. Volgens de organisaties zelf kan hierop nog wel worden bespaard (SEO, 2005). Tevens verwachten aanbieders dat ook faciliterende processen efficiënter kunnen worden uitgevoerd (centraal regelen van inkoop en onderhoud).

Kortom, er lijken mogelijkheden te zijn voor doelmatigheidsverbeteringen, maar er zijn nog geen gegevens over beschikbaar die een eventuele doelmatigheidsverbetering laten zien.

²⁰¹ Productinnovatie (dat kinderopvang zich voortdurend aanpast aan de wensen van consumenten) draagt ook bij aan de doelmatigheid van de kinderopvang. Deze is reeds onder kwaliteit aan bod gekomen.

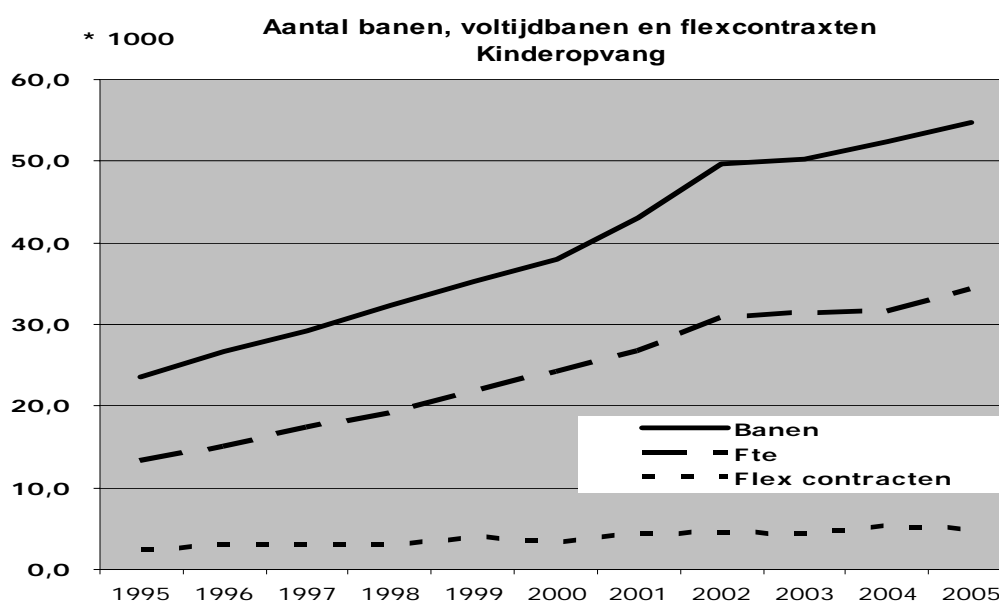
²⁰² Een verklaring voor dit verschil zou – naast doelmatigheidsverschillen – ook kunnen liggen in het feit dat de ondernemingsbeloning voor ‘meewerkende’ ondernemers niet als loon is verantwoord. (PWC, 2005)

5. Werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden

5.1 Werkgelegenheid

Parallel aan de groei van de sector is ook sprake van een groei van de werkgelegenheid. In de kinderopvangsector is zowel het aantal banen als het aantal fte in de periode 1995-2005 toegenomen, zie grafiek 1 (CBS data). Ook van 2006 naar 2007 is het aantal werknemers gegroeid van circa 54.000 naar circa 59.000.²⁰³ De vraag naar kinderopvangleidsters is op dit moment groter dan het aanbod (Regioplan, 2007b). Het aantal flex-contracten neemt heel licht wat toe.

Figuur 3: Werkgelegenheid kinderopvang



Bron: CBS

5.2 Arbeidsvoorwaarden

Sinds 2005 zijn er in de kinderopvang twee collectieve arbeidsovereenkomsten: de CAO Kinderopvang en de CAO Branche Kinderopvang Nederland (CAO BKN). De CAO Kinderopvang is afgesloten met de MOgroep Kinderopvang, waar 260 onderneming bij zijn aangesloten en 38.500 personen werkzaam zijn. Deze CAO is sinds 8 juli 2007 algemeen verbindend verklaard en geldt dus ook voor alle ongeorganiseerde kinderdagverblijfsorganisaties. De CAO BKN betreft een raam-CAO. BKN heeft 195 leden, waar 8.000 mensen werken. De CAO is op het gebied van arbeidsvoorwaarden iets soberder dan de CAO Kinderopvang. Verschillen tussen de CAO's zijn te vinden in o.a. het salaris, het vakantieverlof, de dagspiegel²⁰⁴ en de loondoorbetaling bij ziekte. Alle partijen hebben wel tegen elkaar

²⁰³ PGGM 2007, bewerking FCB.

²⁰⁴ De dagspiegel betreft de werktijd waarvoor geen onregelmatigheidstoelage geldt. Bij CAO BKN wordt bijvoorbeeld een dagspiegel van 06.00-22.00 uur gehanteerd en bij de CAO kinderopvang is deze van 07.00-19.00 uur.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

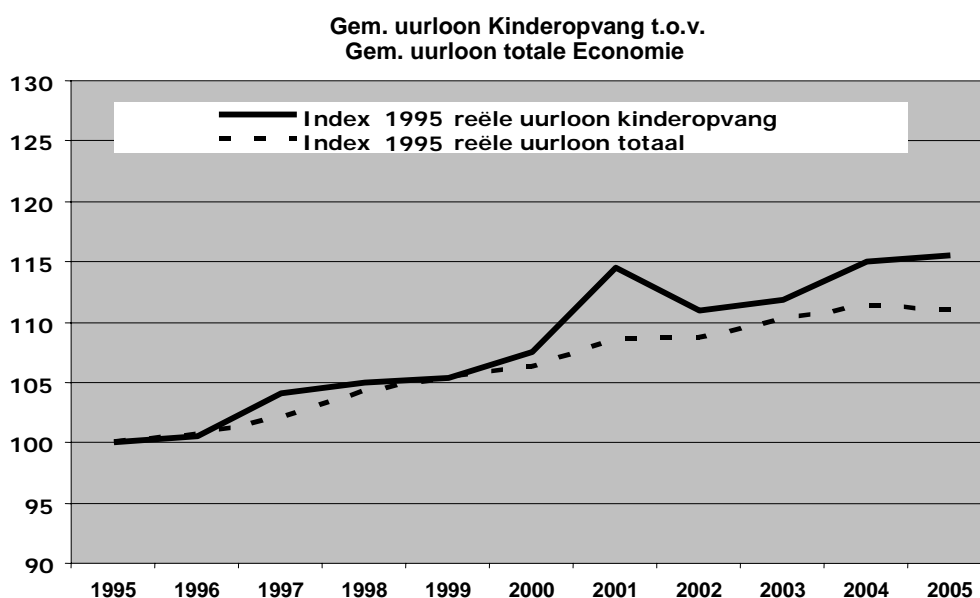
uitgesproken om in het komende jaar te gaan werken naar een nieuwe CAO voor de kinderopvang.

Volgens Plantinga (2006) is de verwachting dat de introductie van marktwerking zorgt voor een toename in de flexibiliteit van de arbeidscontracten, de efficiëntie van de organisatie van het werk, de mate waarin de beloningen en de doorgroeimogelijkheden van de groepsleiding prestatieafhankelijk zijn, en de aantrekkelijkheid van de beloningen en doorgroeimogelijkheden van de groepsleiding.

Arbeidsvoorwaarden

In de figuur 4 is te zien hoe het gemiddelde loon in de kinderopvang zich tussen 1995 en 2005 heeft ontwikkeld t.o.v. het gemiddelde loon in de totale economie (aan de hand van indexcijfers op basis van CBS-data.²⁰⁵

Figuur 4: Gemiddeld uurloon kinderopvang



Bron: CBS

Het gemiddelde uurloon in de kinderopvang is licht gestegen, iets harder dan ten opzichte van het gemiddelde loon in de totale economie. Deze loonstijging heeft echter betrekking op de periode, voordat de marktwerking in de kinderopvang werd geïntroduceerd. Voor 2006/7 zijn nog geen CBS data beschikbaar.

Wel zijn de over de periode vanaf 2006-2007 de CAO loonaanpassingen bekend (tabel 11). Reëel zijn de lonen in deze jaren licht gestegen.²⁰⁶ De feitelijke loonontwikkeling in de sector is niet alleen afhankelijk van de ontwikkeling van de CAO-lonen, maar ook mede van eventuele verschuivingen in de inschaling van werknemers (incidentele loonontwikkeling).

²⁰⁵ CBS enquête over werkgelegenheid en loon

²⁰⁶ De reële loonstijging voor de periode 1 maart 2006-31 december 2007 is 0,09333. Berekening op basis van maandelijkse inflatiecijfers (Statline CBS) en CAO lonen.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Tabel 11: Salarisontwikkeling in CAO-kinderopvang 2006-2007

Datum CAO-aanpassing	Aanpassing salarisbedragen
1 maart 2006	1,00 %
1 december 2006	0,5 %
1 mei 2007	2,00%

Bron: ABVA/KABO en MOgroep

Werkgevers en werknemers geven aan dat er op het gebied van beloning en arbeidsvoorwaarden weinig is veranderd sinds de introductie van marktwerking.²⁰⁷ De enige wijziging betreft dat een deel van de eindejaarsuitkering resultaatafhankelijk geworden is. Werkgevers en werknemers geven aan dat dit werknemers bewust moet maken van een klantgericht beleid. (Regioplan, 2008)

Werkinhoud

Werknemers geven aan dat de werkdruk de afgelopen jaren is toegenomen (Plantenga, 2006). De toegenomen werkdruk is ten eerste het gevolg van een hogere bezettingsgraad bij de groepen. De kind-leidsterratio ligt vast in CAO en het kwaliteitsconvenant. De kinderopvangorganisaties zullen daarbinnen efficiënter te werk gaan en een zo volledig mogelijke bezetting nastreven. (Regioplan, 2008) Ten tweede geven vakbonden aan dat de administratieve lasten voor de groepsleidsters zijn toegenomen. Bijvoorbeeld door het opstellen van presentielijsten, declareren van invaluren, het opstellen van roosters en het maken van kindverslagen. De werkgeversvereniging bestrijdt dit echter. Mogelijk geldt dit alleen voor de kleinere opvanginstellingen, die geen werknemers in dienst heeft die de administratie doet.

Andere ontwikkelingen die de werkdruk verhogen, zijn mogelijk het afschaffen van de zogenaamde ID-banen, waardoor veel assistent-plekken zijn komen te vervallen en er meer werk terecht komt bij de groepsleidsters. (Regioplan, 2008) Daarnaast heeft het huidige tekort aan werknemers mogelijk een effect op de werkdruk.

Samenvattend, de 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.

²⁰⁷ Ook de overnames door investeringsmaatschappijen hebben nog geen invloed gehad op de arbeidsvoorwaarden.

6. Samenvatting en Conclusies

Beleidswijziging/doel

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. Drie hoofdlijnen zijn daarbij te onderscheiden. Ten eerste is in januari 2005 de Wet kinderopvang van kracht geworden. De wet beoogt door middel van vraagsturing (financiering via de ouders) de marktwerking in de kinderopvangmarkt te stimuleren en daardoor de aansluiting van vraag en aanbod te verbeteren. De wet brengt tevens meer uniformiteit in de basiskwaliteit en het toezicht daarop. Voor 2005 waren er diverse regelingen (gemeentelijke subsidies voor kinderopvanginstellingen en fiscale regelingen) en stelden gemeenten ook eisen aan de kwaliteit. Ten tweede wordt het gebruik van kinderopvang gesubsidieerd en is deze subsidie de afgelopen jaren enorm toegenomen. Tot slot zijn scholen sinds 1 augustus 2007 verplicht buitenschoolse opvang (aansluiting tussen school en voor- en naschoolse opvang tussen 7.30 en 18.30) te organiseren.

De marktwerking in de kinderopvang is recent geïntroduceerd. Daarom is een aantal effecten nog niet bekend en waar wel gegevens beschikbaar zijn, zijn deze beperkt (over 1 à 2 jaar). Daarom is het nog niet goed mogelijk om harde conclusies te trekken. De Wet kinderopvang en de marktwerking worden in 2008 geheel geëvalueerd.

Marktdynamiek

Afgezet tegen de totale groep kinderen in de leeftijd 0-12 jaar is het gebruik van (formele en informele) kinderopvang beperkt. Het geringe gebruik is mede het gevolg van opvattingen van ouders over werk en zorg. Desondanks lijken deze wel degelijk voor verandering gevoelig te zijn. Het verlagen van de kosten en de invoering van de verplichting tot het organiseren van BSO beïnvloeden de vraag positief. De afgelopen jaren is de vraag in ieder geval enorm toegenomen en kan gesproken worden van een groeiemarkt.

Bij kinderopvang is sprake van een (langdurige, eindige) persoonlijke relatie tussen ouders/kind en leid(st)er van het kinderdagverblijf. Hierdoor ontstaat er een emotionele band, waardoor ouders niet zo snel zullen overstappen. Het aantal overstappers is dus zeer gering. Er lijkt maar één keuzemoment te zijn. Dat is moment, waarop ouders voor hun eerste kind een kinderdagverblijf uitzoeken. Daarnaast is de reisbereidheid van ouders laag. Ouders zijn bereid om 15 minuten te reizen. Hierdoor is sprake van een lokale markt en dat beperkt de keuze tussen aanbieders.

Het aanbod is net als de vraag de afgelopen jaren sterk gegroeid. Het aantal kinderdagverblijven is enorm toegenomen. Het aantal toetreders is beperkt, de aanbodgroei is voornamelijk gerealiseerd door reeds bestaande organisaties. Een mogelijke oorzaak is gelegen in de ruimtelijke restricties ofwel toetredingsdrempels. Dit beperkt (de snelheid van) uitbreiden/toetreden. Deze belemmeringen zijn mogelijk groter voor nieuwe organisaties dan voor bestaande organisaties. De concentratie van het aanbod op de relevante (lokale) markt is aanzienlijk en de keuze daarmee matig. De concentratie is in stedelijke gebieden wel minder sterk dan in minder stedelijke gebieden.

Kinderopvangorganisaties concurreren met elkaar. Zo proberen ze de kwaliteit te verbeteren/bewaken via een kwaliteitsconvenant. Daarnaast trachten ze hun kwaliteit transparant te maken d.m.v. een keurmerk. Ze onderscheiden zich ook van elkaar door de dienstverlening te

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

vernieuwen. De concurrentiedruk komt niet van ‘overstappende klanten’ en nieuwe toetreders, maar wel van nieuwe klanten. Er is immers sprake van een groeimarkt.

Er is sprake van informatieasymmetrie. Ouders kunnen de kwaliteit van kinderopvangorganisaties moeilijk beoordelen. Ze hebben weinig zicht op het opleidingsniveau van de groepsleiding en het werken volgens een pedagogische methode. Aanbieders en overheid bieden wel informatie aan, maar ouders maken hier nauwelijks gebruik van bij hun keuze. Desondanks vinden ze dat ze voldoende informatie hebben om een weloverwogen keuze te maken. Informatieasymmetrie kan leiden tot het bieden van een lage kwaliteit. De overheid vereist daarom een basiskwaliteit, waarop de GGD's toezien. Aanbieders concurreren op kwaliteit.

Publieke belangen

De wet Kinderopvang beoogde de aansluiting tussen vraag en aanbod te verbeteren en een verantwoorde kwaliteit te waarborgen. Doelmatigheid was niet een expliciet doel, maar verwacht wordt wel dat organisaties efficiënter zullen gaan werken.

De overheid stelt eisen aan de basiskwaliteit. De GGD toetst de kwaliteit. In 2005 is dit nog maar beperkt gebeurd en over 2006 is circa 90% van de opvanglocaties geïnspecteerd. Net voor de invoering van de wet is de basiskwaliteit (in de zin van ruimte/meubilering, individuele zorg, taal, activiteiten, interacties en programma) afgenomen. Een verklaring hiervoor wordt gevonden in de enorme groei van de sector. De overheid en sector hebben daarom maatregelen getroffen, o.a. versterken van het toezicht en de handhaving en de sector aanspreken op haar verantwoordelijkheid.

Ouders waren in 2004 over het algemeen tevreden over de kwaliteit van de kinderopvang (cijfer 8). Ze geven de kwaliteit van de opvang voor en na de invoering van de wet eenzelfde niveau van waardering. Tevens zijn er diverse initiatieven om nieuwe producten aan te bieden. Met name in de BSO, zoals BSO met een sportprogramma.

De kinderopvang kent sinds 2007 weer wachtlijsten. Belangrijkste oorzaak van huidige wachtlijsten lijkt de explosief toegenomen vraag naar kinderopvang. De markt heeft tijd nodig zich daaraan aan te passen. Een andere mogelijke oorzaak voor de wachtlijsten zijn de toetredingsbelemmeringen in de zin van ruimtelijke restricties. Toetreden of uitbreiden wordt beperkt of vertraagd, doordat men niet of moeilijk een geschikte ruimte kan vinden. Tot slot is er mogelijk sprake van een vertraagde aanpassing van het aanbod aan de vraag, omdat er onvoldoende opgeleid personeel is.

Aanbieders vestigen zich wel steeds meer in gebieden waar sprake is van een hoge verstedelijking. Het aanbod van kinderopvang is beter afgestemd op de vraag. Een mogelijk nadeel van deze ontwikkeling is dat de beschikbaarheid niet in ieder gebied/regio even uniform: in gebieden met een relatief lage mate van verstedelijking moeten ouders mogelijk langer reizen om een kinderopvangcentrum te vinden. De snel groeiende gastouderopvang biedt hiervoor mogelijk een oplossing.

Tot slot is de subsidie van de overheid de afgelopen jaren toegenomen en daarmee is de financiële toegankelijkheid voor alle inkomensgroepen sterk verbeterd. De prijzen waren zowel in 2004, als in 2005 geconcentreerd. In 2005 brengt minder dan 25% van de kinderopvanginstellingen meer in rekening dan het tarief dat maximaal vergoed wordt (de overheid stelt een maximum aan het uurtarief. Kosten boven dit tarief zijn voor rekening van de ouders).

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Doelmatigheid was geen expliciet doel van de wet. Wel lijken er mogelijkheden te zijn om de doelmatigheid te verbeteren. Hierover zijn echter nog geen data beschikbaar.

Werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden

Parallel aan de groei van de sector is ook sprake van een groei van de werkgelegenheid. Er is een tekort aan groepsleiding. De beloning en de arbeidsvoorwaarden zijn sinds de introductie van marktwerking weinig veranderd. Wel wordt door de werknemers aangegeven dat sprake is van een toegenomen werkdruk. Een oorzaak hiervoor is de hogere bezettingsgraad. Daarnaast geven werknemers aan dat de administratieve lasten voor groepsleiding zijn toegenomen. Dit zal bij kleine organisaties groter zijn dan bij de grotere. Werkgevers delen deze opvatting niet. Andere factoren, zoals het tekort aan personeel en het afschaffen van ID-banen (groepsassistenten), hebben de werkdruk mogelijk ook verhoogd.

Potentiële doelmatigheidswinsten liggen bij het terugdringen van ziekteverzuim en beter inplannen van werknemers. Het beter/effectiever inroosteren van werknemers, in de zin van het maximaliseren van de bezettingsgraad, leidt mogelijk wel (eenmalig) tot een toename van de werkdruk.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Literatuurlijst

B&A Consulting bv (2007): *Wachtlijsten kinderopvang, Rapportage stand van zaken 1 augustus 2007*, Den Haag

Buitenhek Management &Consult (2006): *Landelijk onderzoek naar capaciteit kinderopvang*, Utrecht

CPB (2007). Memorandum 176: *The impacts of market forces on the provision of childcare: insights from the 2005 Childcare Act in the Netherlands*, Den Haag.

Deloitte (2003): *Prijzen in de kinderopvang 2003*. Rotterdam

Deloitte (2004): *Prijzen in de kinderopvang 2004*. Rotterdam

De Loos Monitoring (2003), *Wachtlijsten en- tijden kinderopvang*, in opdracht van het Programmabureau Implementatie Wbk, Utrecht.

IWI (2005). *Jaarverantwoording toezicht en handhaving Wet kinderopvang door gemeenten 2005*, Den Haag 2007

Ministerie van Economische Zaken (1998). *MDW Kinderopvang*, Den Haag

NCKO (2005). *Kwaliteit van Nederlandse kinderdagverblijven: Trends in de jaren 1995-2005*, onderzoek met subsidie van Ministerie van SZW, Leiden/Amsterdam, Nijmegen.

Netwerkbureau Uitbreiding kinderopvang. *Monitor uitbreiding kinderopvang 2001, 2002 en 2003*, Den Haag 2002, 2003 en 2004

Noailly, J. en S.S. Visser (2007). Aanbod kinderopvang in beweging, *Economische Statistische Berichten*, jaargang 92, nr. 4516, p. 500-502.

Plantinga, M. (2006). *Employee motivation and employee performance in the child care*. The effects of the introduction of market forces on employees in de the Dutch child-care sector, Rijksuniversiteit Groningen.

Plantenga, J. (2007). *Lokale aanbieders en loyale ouders: de grenzen van marktwerking in de kinderopvang*, artikel verschenen in de Christen Democratische Verkenningen, Amsterdam.

PWC (2003), *Invoering wet basisvoorziening Kinderopvang vergt versterking financiële positie kinderopvangorganisaties*, Utrecht

PWC (2005). *Financiële positie kinderopvangorganisaties per 31 december 2003*, Utrecht

Regioplan (2007). *Basisgegevens Kinderopvang*, beleidsonderzoek in opdracht van Ministerie van OCW, Amsterdam

Regioplan (2008). *Effecten van marktwerking op arbeidsvoorwaarden in twaalf sectoren*, Amsterdam

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Research voor Beleid (2005a) *Het aanbod van kinderopvang eind 2004*, in opdracht van het Ministerie van SZW, Leiden

Research voor Beleid (2005b). *Werkgeversbijdrage kinderopvang: Resultaten van de eenmeting naar de situatie op peildatum 1 januari 2005*, in opdracht van het Ministerie van SZW, Leiden.

Research voor Beleid (2006a). *Werkgeversbijdrage kinderopvang meting 2006*, in opdracht van het Ministerie van SZW, Leiden

Research voor Beleid (2006b). *Tweemeting Trendonderzoek Kinderopvang*, in opdracht van het Ministerie van SZW, Leiden

Schermer, N. (2007). Arbeidsaanbod vrouwen nauwelijks afhankelijk van kinderopvang, *Economische Statistische Berichten*, jaargang 92, nr. 4519, p. 596-597

SCP (2006). *Hoe het werkt met kinderen, moeders over kinderopvang en werk*, Den Haag

SCP (2007). *Moeder werk en in kinderopvang in model*, Analyse arbeidsparticipatie- en kinderopvangbeslissingen van moeders met jonge kinderen, Den Haag

SEO (2005). *De Markt voor Kinderopvang in 2004*, in opdracht van het Ministerie van SZW, Amsterdam

Vyvoj (2006). *De Klant in beeld*, Wet kinderopvang en de gevolgen voor gebruikers, t.b.v het Ministerie van SZW, Groningen.

Waarborgfonds Kinderopvang (2006). *Sectorrapport kinderopvang 2006*, Eindhoven.

Waarborgfonds Kinderopvang (2007). *Sectorrapport kinderopvang 2007*, Eindhoven.

10. SECTORANALYSE TAXI

1. Inleiding

De taxisector is veel in het nieuws geweest de laatste jaren. De negatieve berichten hebben bijgedragen aan het beeld dat marktwerking in deze sector negatieve gevolgen heeft gehad voor consumenten. Deze sectoranalyse is bedoeld om met feiten en data de daadwerkelijke ontwikkelingen in deze sector in beeld te brengen. Op die manier kan dan geleerd worden van de ervaringen in deze sector. Vanaf 2000 is de Wet Personenvervoer actief en is daarmee daadwerkelijk marktwerking ingevoerd. Dit is dan ook de start van de onderzoeksperiode.

De taxibranche bestaat uit een paar zeer grote bedrijven en enkele duizenden eenmansbedrijfjes. De taxi bedrijven bedienen twee marktsegmenten.

Het eerste segment is het contractvervoer: vervoer waarbij schriftelijk in een overeenkomst tarieven zijn vastgelegd voor gedurende een bepaalde periode meermalen te verrichten taxivervoer. De rest van het vervoer vormt het tweede segment, ook wel straatvervoer genoemd. Dit is eventueel nog onder te verdelen in belwerk (bellen om een taxi evt. via een taxicentrale) en standplaatswerk (aanhouden op straat of een taxi nemen bij de standplaats).

Dit onderscheid tussen segmenten is belangrijk, omdat de specifieke marktsituatie verschilt per segment. Het gaat dan om bijvoorbeeld de keuzepositie van de consument en het aanbodgedrag van chauffeurs. Zo wordt in het contractvervoer door een opdrachtgever (gemeente, ziektekostenverzekeraar etc.) ten behoeve van een doelgroep (leerlingen, ouderen, gehandicapten etc.) vervoer ingekocht. In het straatvervoer is de klant zelf ook direct de gebruiker. De relatie klant-vervoerder verschilt dus tussen de segmenten.

Bij het verrichten van deze sectoranalyse van de taximarkt bleek een aantal problemen in de data.

- Het onderscheid tussen de marktsegmenten ontbreekt grotendeels in de data. De data zijn over het algemeen geaggregeerd, waardoor het niet is waar te nemen of er verschillen zitten in de ontwikkeling van de verschillende segmenten. Waar mogelijk is in dit rapport wel getracht het onderscheid te maken.
- Voor het contractvervoer is het lastig data te vinden. Een contract is een zaak tussen twee partijen die zij niet openbaar maken.
- De data zijn gebaseerd op onderzoek dat is verricht als deel van de beleidscyclus van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Hierdoor zijn er twee datasets. De eerste dataset beslaat 1999 t/m 2003²⁰⁸ in het kader van de invoering van de Wet Personenvervoer op 1 december 1999. De tweede dataset beslaat 2005 en 2006²⁰⁹ na het Kabinetsstandpunt "Taxi nu en in de toekomst". Dit creëert twee problemen. Ten eerste ontbreekt het jaar 2004. Ten tweede is het onderzoek voor de jaren 2005 en 2006 slecht vergelijkbaar met het onderzoek uit de eerste jaren.
- De problemen met vergelijkbaarheid worden verder vergroot doordat beide onderzoeken gebruik maken van enquêtes onder gebruikers, niet-gebruikers en taxiondernemers. Dit soort subjectieve data zijn moeilijker te duiden en onderling te vergelijken. Dit kan een probleem

²⁰⁸ TNS Nipo Consult / KPMG BEA (2004)

²⁰⁹ TNS Nipo (2006a, 2006b en 2007a), Rijkswaterstaat (2006 en 2007)

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

vormen voor de interpretatie van de data, zoals overigens ook in de betreffende onderzoeken wordt gesteld.²¹⁰

Deze sectoranalyse is als volgt ingedeeld. Paragraaf 2 geeft een overzicht van de beleidswijzigingen die in dit onderzoek worden bekeken. Paragraaf 3 bespreekt de marktdynamiek. De paragrafen 4 tot en met 6 bespreken de uitkomsten van de maatregelen in termen van kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van de dienstverlening. De paragrafen 7 en 8 gaan in op de gevolgen voor de werkgelegenheid en de arbeidsvoorwaarden. Paragraaf 9 geeft een conclusie. Voor een uitleg van gebruikte begrippen is tot slot een verklarende woordenlijst bijgevoegd.

²¹⁰ “Met nadruk wijzen we op het feit dat dit monitoronderzoek vooral gericht is op het vaststellen van trends en ontwikkelingen en hun richting. Dat betekent dat de analyse vooral gericht is op de *verschillen* tussen gevonden waarden in 1999, 2000, 2001, 2002 en 2003. De *absolute waarden* van de onderzochte indicatoren spelen daarbij een ondergeschikte rol. Uiteraard hebben we onze uiterste best gedaan om ook deze absolute waarden zo reëel mogelijk in beeld te brengen. De gehanteerde methode van onderzoek heeft zich bij vergelijkbaar onderzoek in andere branches bewezen. We zijn voor de uitkomsten echter nadrukkelijk afhankelijk van de opgaven die ondernemers in hun telefonische bevraging deden.” Uit TNS Nipo Consult / KPMG BEA (2004).

2. Beleidskader

Vanaf de invoering van de Wet Personenvervoer in 1988 is met verschillende vormen van regulering en deregulering beoogd de taxisector beter te laten functioneren. Doel was om het aanbod beter aan te laten sluiten bij de vraag. Deze Wet personenvervoer werd uiteindelijk als onvoldoende beschouwd om twee redenen: hij had niet de aansluiting tussen vraag en aanbod gebracht die was beoogd, en hij was onvoldoende toegesneden op het vervagen van de grenzen tussen taxi en openbaar vervoer.

De taxi werd als duur en van slechte kwaliteit ervaren, ook in vergelijking met het buitenland. Door de strenge regulering bestond er weinig flexibiliteit in de markt met als resultaat een tekortschietende aansluiting tussen vraag en aanbod en een gebrek aan innovatie. Een gevolg van deze problemen was dat de taxi slechts een beperkte rol speelde in de totale vervoersmarkt.

Wet Personenvervoer 2000

Op 1 januari 2000 trad de wet tot wijziging van de Wet personenvervoer voor het taxivervoer (deregulering taxivervoer) in werking (verder WP 2000). Hoofddoelstelling van de Wp2000 was het versterken van de rol van de taxi in het verkeer en vervoerbeleid. De hoofddoelstelling werd uitgewerkt in twee operationele doelstellingen:

1. een absolute toename van het taxigebruk, te weten een toename van het aantal (beladen) taxikilometers c.q. een verbetering van de bezettingsgraad
2. een relatieve toename van het taxigebruk ten opzicht van concurrerende modaliteiten, met name de auto.²¹¹

Naast deze hoofddoelstelling worden twee subdoelen onderscheiden, te weten een verdere integratie van de taxi in de vervoerketen en bevordering van marktwerking en concurrentie. Om deze doelstellingen te bereiken werd een viertal instrumenten ingezet: verbetering van de wet- en regelgeving (herregulering), deregulering, ondersteunende (flankerende) maatregelen, en intensivering van controle en handhaving.

Als middel werden verschillende instrumenten van liberalisering, regulering en handhaving ingezet om tot een betere aansluiting tussen vraag en aanbod te komen. Het is van belang om hierbij aan te geven dat de WP 2000 geen veranderingen in regelgeving rondom aanbesteden inhield. Weliswaar zijn onderstaande maatregelen ook van toepassing op de contractsector, maar de systematiek van opdrachtgevers die verschillende offertes vergelijken bestond al voor 2000. Maatregelen die zijn genomen:

- Afschaffing capaciteitsbeleid. Vóór 2000 werd door beperking van het aantal vergunningen het aantal taxi's gemaximeerd. Na 2000 werd deze beperking opgeheven en kon in principe iedereen toetreden zolang aan de regels werd voldaan. Het kunnen aantonen van vakbekwaamheid, betrouwbaarheid en inschrijving in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel werd voldoende voor het verkrijgen van een vergunning.
- Afschaffing vervoersgebieden ten bate van totstandkoming nationale markt. Vóór 2000 werden vergunningen verleend voor het oppikken van klanten in een bepaalde regio/vervoersgebied. Na 2000 mocht een taxi met een vergunning overal klanten oppikken.
- Vervallen zogenaamde 24-uursverplichting voor bedrijven. Besloten werd dat ondernemers zelf dienden te beslissen in welke mate zij voor hun klanten beschikbaar en

²¹¹ Kabinetsstandpunt "Naar een klantgericht taxivervoer": Tweede Kamer, vergaderjaar 1996 - 1997, 24 036, nr. 40

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

bereikbaar zijn, eventueel door samenwerking waardoor de 24-uursbeschikbaarheid mogelijk bleef.

- Verzekeren minimumkwaliteit, door eisen aan ondernemer, chauffeur en voertuig. Hierin werd de overheidsrol vooral gezien als borger van de veiligheid van de gebruiker en ander wegverkeer. Vanuit de markt werd verwacht dat op basis van zelfregulering verdere kwaliteitsverbetering ten behoeve van de consument tot stand zou komen.
 - Versterking van controle en handhaving door Inspectie V&W.
 - Vervanging vaste tarieven door tijdelijke regeling maximumtarieven.
- Als reactie op de flinke prijsstijgingen in de gehele sector met name van in 2000 en 2002 (die in de paragraaf over financiële toegankelijkheid worden besproken) is besloten de maximumtarieven in het straatvervoer te handhaven en te bevriezen vanaf december 2003.²¹²

Tabel 1: Tarieven

Component/jaar	1999*	2000	2001	2002	2003-2006
<i>T/m 4 personen</i>					
Starttarief (€)	2,46	4,40	4,61	4,79	5,12
Km-tarief (€)	1,42	1,63	1,75	1,81	1,94
Wachttarief per uur (€)	22,79	27,77	29,59	30,76	32,87
<i>5 t/m 8 personen</i>					
Starttarief (€)	4,92	7,19	7,51	7,81	8,33
Km-tarief (€)	1,67	1,91	2,02	2,10	2,23
Wachttarief per uur (€)	23,65	27,77	29,59	30,76	32,87

*gebaseerd op een gemiddelde van de decentraal gehanteerde maximumtarieven

Bron: Begroting Ministerie van Verkeer en Waterstaat voor het jaar 2007

- Tenslotte werd de belastingvrijstelling die al heel lang gold voor het personenvervoer, gehandhaafd. Voor taxivervoer werd in de motorrijtuigenbelasting en BPM voorzien in een volledige vrijstelling danwel teruggave van houderschaps- en aankoopbelasting. De gemiddelde fiscale subsidie per voertuig bedraagt circa 2.000 Euro op jaarbasis, wat neerkomt op een fiscale subsidie van 6,7% van de omzet (uitgaande van een gemiddelde omzet van 30.000 Euro). In maart 2006 werd geconcludeerd dat er geen reden was om de MRB en BPM-faciliteiten ter discussie te stellen, omdat zij de toetredingsdrempels verlaagden en daarmee bijdroegen aan de beleidsdoelstellingen uit de WP 2000.²¹³

Evaluatie taxibeleid WP 2000

In juni 2004 werd de evaluatie gepresenteerd van het taxigedeelte uit de WP 2000 in de periode 1999-2003. De evaluatie stelde dat de consument in het algemeen niet slechter af leek dan in de situatie vóór 2000: de tarieven waren in 2001 weliswaar sterk gestegen, maar over de

²¹² Ondernemers zijn overigens niet verplicht alledrie de onderdelen van het maximumtarief over te nemen. Het is zelfs mogelijk op een onderdeel een hogere prijs te berekenen dan het maximumtarief, mits dan op een ander onderdeel een lagere prijs wordt berekend. Zolang maar voor elke rit geldt dat het totaalbedrag ("optelsom") dat de klant moet betalen onder de rekensom van de 3 onderdelen van het maximumtarief blijft. Met de invoering van de nieuwe transparante tariefstructuur vanaf 1/02/2008 gaat dit veranderen; het wachttarief komt te vervallen. Vanaf 1 februari 2008 is de ritprijs opgebouwd uit 2 componenten: een opstaptarief (incl de eerste 2 km) en een kilometertarief (vanaf de 3^e en daaropvolgende kilometers voor de rest van de rit); de "optelsom" is niet meer van toepassing. Voor beide componenten is een (nieuw) maximumtarief ingesteld. Met de invoering van een nieuwe tariefstructuur wordt beoogd de voorspelbaarheid (transparantie) van de ritprijs voorafgaand aan de rit voor de consument te vergroten.

²¹³ Evaluatierapporten belastinguitgaven in de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1964 en de Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992: Tweede Kamer, vergaderjaar 2005 - 2006, 30 300 IXB, nr. 32

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

periode tot 2003 was de stijging in lijn met de kostprijsontwikkeling, de waardering van de kwaliteit was niet verlaagd en de beschikbaarheid van het taxivervoer was licht verbeterd. Toch werd ook geconstateerd dat de verwachte verbeteringen voor de consument slechts beperkt tot stand waren gekomen.

De problemen lagen volgens het Kabinet vooral bij de zwakke positie van de consument op de straattaximarkt. Voor dit straatvervoer signaleerde de evaluatie vooral in de grote steden een aantal problemen: relatief hoge prijzen, weinig diversiteit in het aanbod, onrust rond de standplaatsen en een gebrek aan transparantie van prijs en kwaliteit.

Een belangrijke gevolgtrekking uit de evaluatie van de WP 2000 was dat de consument soms niet kan of wil kiezen. Daarnaast werd geconstateerd dat het zelfregulerend vermogen van de taxibranche beperkt was en initiatieven ter bevordering van de kwaliteit onvoldoende van de grond waren gekomen.

Uit de evaluatie vloeide het Kabinetsstandpunt “Taxi nu en in de toekomst” voort. Het Kabinetsstandpunt kwam tot aanvullend taxibeleid, gebaseerd op twee pijlers: het waarborgen van een basiskwaliteit van het taxiaanbod voor elke consument, en het waarborgen van keuzevrijheid voor consumenten.

Hiertoe werden de volgende maatregelen genomen (tussen haakjes de datum van (geplande) invoering voor zover van toepassing):

De basiskwaliteit diende gegarandeerd te worden door:

- Invoering volledig chauffeursexamen (1 juli 2004) en beperkt examen voor (delen van) het contractvervoer²¹⁴ (1 september 2005)
- Convenant met gemeenten (15 december 2004, geldend voor 2005 t/m 2007).
- Stimulering keurmerk (sinds 2003).
- Nieuwe regels voor het kenbaar maken en behandelen van klachten (1 januari 2005)
- Boordcomputer (vooralsnog invoering vanaf 2009).

De keuzevrijheid diende gegarandeerd te worden door:

- Transparantievergroting: duidelijke (leesbare) tariefkaart (1 januari 2005), andere tariefstructuur (per 1 februari 2008).
- Intensivering toezicht: Door samenwerking met de diverse regiokorpsen en door het benutten van eenvoudiger te hanteren instrumenten, bijvoorbeeld door de inzet van informatica en e-government.

Beleidsdynamiek

De discussie over de taxisector is door de jaren heen heftig gevoerd. Een gevolg hiervan is dat gedurende het proces veel is bijgestuurd. Een aantal voorbeelden:

- Met de WP 2000 werden de decentraal vastgestelde vaste tarieven vrijgelaten. Wel werd er om excessen te voorkomen een maximumtarief vastgesteld. In 2001 is aangekondigd dat verdere afbouw van de maximumtarieven niet door zou gaan. In 2003 zijn de maximumtarieven in het straatvervoer bevroren om zo de algehele prijsstijgingen te beteugelen.
- In het Kabinetsstandpunt “Taxi nu en in de toekomst” werd besloten dat de oorspronkelijke vertaling van het beleidsdoel in vergroting van het aantal passagiers en de

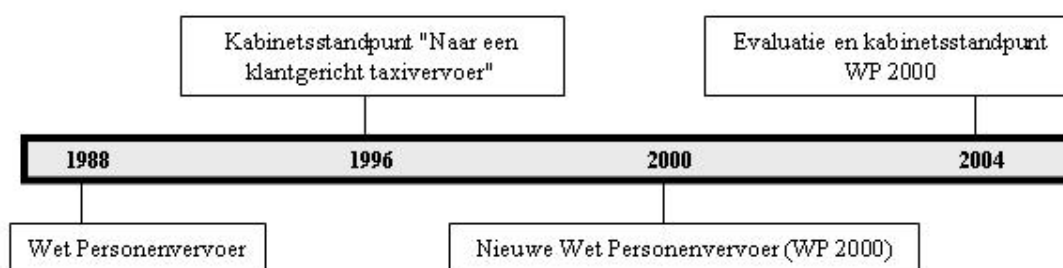
²¹⁴ Na overleg met de taxisector werd besloten dat chauffeurs in bepaalde delen van het contractvervoer aan minder eisen hoefden te voldoen. Een goed voorbeeld is stratenkennis: wanneer een chauffeur altijd dezelfde route rijdt is er geen reden het volledig stratenboek van Amsterdam uit het hoofd te kennen. Of een beperkt examen voldoende was voor een chauffeur werd vastgesteld aan de hand van criteria: vaste routes, vaste tijden, vaste klanten, er vindt geen afrekening plaats aan het eind van de rit.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

vraag naar taxidiensten werd losgelaten. Het kabinet concludeerde dat met het oog op de veranderde rol van de overheid binnen een vrijgegeven markt de verantwoordelijkheid voor de vraagontwikkeling niet meer primair bij de overheid kon liggen.

- In het Kabinetsstandpunt "Taxi nu en in de toekomst" werd besloten een eis van vakbekwaamheid, door middel van een examen, als extra voorwaarde te stellen aan de chauffeurspas. In de jaren hierna is deze regeling uitgebreid met een leerwerktraject en een beperkt examen voor chauffeurs in het contractvervoer.

Figuur 1: Overzicht beleidswijzigingen



3. Marktdynamiek

De taximarkt heeft zich uiterst dynamisch getoond de afgelopen jaren. Er zijn een aantal ontwikkelingen die vermeldt moeten worden. Deze paragraaf bespreekt de toetreding tot de markt, de invloed van de taxioorlogen op het imago van de sector en de gebruiksontwikkeling.

Toetreding

Een direct gevolg van de WP 2000 was de grote groei in het aantal taxi's, aantal chauffeurs en aantal ondernemers. Deze toetreding heeft duidelijk invloed gehad op het presteren van de sector, vandaar dat hierop in de verschillende hoofdstukken nog terug wordt gekomen.

Een verklaring voor de grote toetreding, uitgedrukt in het aantal bedrijven, is de opdeling van oude V.O.F.'s in eenmanszaken. Afschaffing van de 24-uursplicht en de plicht tot telefonische bereikbaarheid maakte het voor chauffeurs niet langer nodig zich te verenigen in samenwerkingsverbanden als V.O.F.'s. Dit lijkt met name in de grote steden gebeurd te zijn. Dit heeft met name invloed op het aantal ondernemingen, maar in mindere mate ook op het aantal taxi's, doordat nieuw gestarte ondernemingen een eigen taxi hebben aangeschaft, daar waar ze voorheen hetzelfde voertuig deelden.

Daarnaast lijkt de lage instapdrempels en de geschiktheid van de sector voor flexibele werktijden een oorzaak van de grote toetreding.

Tabel 2: Aantal bedrijven/ondernemingsvergunningen (absoluut)

Regio	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
G4	1.626	1.880	2.677	2.489	2.370	2.374	2.381
Steden	648	744	2.150	1.263	1.336	1.431	1.575
Platteland	951	976	1.142	1.085	1.150	1.189	1.246
NL	3.255	3.599	5.069	4.838	4.857	4.994	5.202

Bron: TNS Nipo Consult 2006b, Inspectie Verkeer en Waterstaat

Beide effecten laten zich zien in de gemiddelde bedrijfsomvang. Zowel toetreders, als eenmanszaken uit V.O.F.'s zijn gemiddeld kleinere bedrijven. Het gemiddeld aantal werkzame personen per bedrijf nam dan ook af in 2001 als gevolg van deze ontwikkelingen.

Een interessant element van de toetreding is dat het aantal bedrijven vooral explosief is gestegen in de stedelijke gebieden *buiten* de G4. In de G4 zijn in 2005 46 % meer bedrijven dan in 1999, op het platteland 31 %, terwijl de groei in de overige steden maar liefst 143 % bedraagt.

Tabel 3 : Gemiddeld aantal werkzame personen in een bedrijf

Regio	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
G4	2,9	2,5	1,7	1,4	1,9	1,6	1,5
Steden	14,4	14,3	9,9	9,6	10,2	10,4	8,9
Platteland	9,8	14,2	14,7	12,7	11,7	15	13,7
NL	8,7	8,1	6,7	6,1	6,5	7,4	6,7

Bron: TNS Nipo Consult 2006b

Opvallend is verder dat op het platteland de groei in het aantal bedrijven gepaard is gegaan met schaalvergroting. Een oorzaak hiervan zou kunnen liggen in het grotere aandeel contractvervoer. In de andere regio's zijn de bedrijven kleiner geworden.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Waardeverlies vergunningen, taxioorlogen en het imago

In een beschrijving van de taximarkt na 2000 speelt het imago van de sector een grote rol. Door de ongeregelde heden in de sector reeds vanaf de jaren '90 (bekend als de taxioorlogen) werd het beeld bij consumenten sterk beïnvloed: de taxisektor bestond uit schimmige figuren die desnoods gebruik zouden maken van geweld om hun positie te verdedigen. Deze ongeregelde heden hebben waarschijnlijk invloed gehad op het gebruikersgedrag, ook buiten gebieden waar de ongeregelde heden plaatsvonden. Daarnaast zijn ze waarschijnlijk ook van invloed geweest op beslissingen van potentiële nieuwe toetreders tot de taximarkt.

In de jaren '90 speelde de strijd om Schiphol tussen taxi's uit twee vervoersgebieden die beide recht dachten te hebben op Schipholvervoer. Dit werd opgelost door de vervoersgebieden samen te voegen.

In 1999 ontstond onrust toen een nieuwe taxicentrale in Amsterdam toetrad, TaxiDirect, die het heersende monopolie van de TCA trachtte te doorbreken. Na flinke ongeregelde heden is TaxiDirect van de markt teruggetreden.

Na deze incidenten kwam de onrust rond de WP 2000. Vóór 2000 diende een chauffeur een certificaat (vergunning) te verkrijgen waarmee toegang tot een centrale verzekerd was. Het aantal certificaten was beperkt. Dit betekende dat certificaten een waarde kregen en verhandeld werden naar degene die het meest bood. De WP 2000 schafte de beperking in het aantal vergunningen af, waardoor de verhandelbaarheid van een vergunning (bewijs) verdween. Ondernemers die onder het oude systeem hadden geïnvesteerd in een vergunning, zagen de kans op rendement op hun investeringen verdwijnen. De overheid reageerde met een extra belastingaftrekfaciliteit onder de noemer "good will", maar dit nam de onrust niet weg.

Gebruikontwikkeling

Dit onderzoek betreft de invloed van de marktwerkingoperaties op de specifieke publieke belangen vanuit het oogpunt van de consument. Het gedrag van de consument is hiervoor echter ook een goede graadmeter. Vandaar dat een aantal basisindicatoren hier kort worden besproken.

Tabel 4: Basisindicatoren

	1999	2000	2001	2002	2003
Reizigerskilometers (mljd.)	950	1.200	1.060	1.250	1.140
Aantal gebruikers (mln.)	6,6	6,3	5,8	5,9	5,3
Aantal ritten (mln.)	92	92	82	88	76

Bron: TNS Nipo Consult / KPMG BEA (2004)

Het aantal kilometers dat reizigers worden vervoerd, is in de eerste periode van het onderzoek toegenomen met 20 %, terwijl het aantal ritten is gedaald. De verklaring ligt in langere ritten en mogelijk ook in meer deeltaxigebruik.

Tabel 5: Ritlengte

	1999	2000	2001	2002	2003
<5	27	27	24	24	23
5-10	38	32	31	32	34
10-20	18	17	24	23	25
>20	10	20	15	14	16
Geen opgave	5	4	6	5	3

Bron: TNS Nipo Consult / KPMG BEA (2004)

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Het aantal gebruikers is echter flink gedaald van 6,6 tot 5,3 miljoen. In percentages uitgedrukt is het aantal gebruikers van alle inwoners in Nederland boven de 16 jaar gedaald van 52 procent in 1999 tot 41 procent in 2003. Daarnaast is ook het aantal ritten afgenomen.

Tabel 6: Tevredenheidsindicatoren

	1999	2000	2001	2002	2003
Algemene tevredenheid G4	7.2	7.1	6.9	7.1	7.3
Algemene tevredenheid NL	7.4	7.4	7.3	7.5	7.4

Bron: TNS Nipo Consult / KPMG BEA (2004)

De algemene tevredenheid is gelijk gebleven over de vijf onderzoeksjaren. Wat wel opvalt, is de dip in 2001, met name in de G4. Verderop in het onderzoek vertonen ook andere indicatoren een dip voor 2001, het jaar na invoering van de WP 2000 en het jaar van de negatieve berichtgeving rond de taxi in de grote steden. Later lijkt dit voor zover data beschikbaar is weer bij te trekken. Voor geheel Nederland geldt een stabiel cijfer voor 2005 en 2006.²¹⁵

Samenvatting

De WP 2000 heeft tot het ontstaan van veel nieuwe bedrijven geleid. Een belangrijke reden hiervoor was het opknippen van oude bedrijven in nieuwe eenmanszaken. Door de ongeregeldheden in de sector reeds vanaf de jaren '90 (bekend als de taxioorlogen) werd het beeld bij consumenten sterk beïnvloed: de taxisector bestond uit schimmige figuren die desnoods gebruik zouden maken van geweld om hun positie te verdedigen. In het gebruikersgedrag is te zien dat er uitval lijkt plaats te vinden van gebruikers en van korte ritten. Het totaal aantal kilometers is gestegen, maar het aantal kilometers gedaald.

²¹⁵ Rijkswaterstaat (2006 en 2007). Voor beide jaren komt een cijfer van 7.2 uit het onderzoek. Vanwege de moeilijke vergelijkbaarheid met het cijfer uit het eerste onderzoek is vooral de stabiliteit van dit cijfer een belangrijke indicatie en niet zozeer de absolute hoogte.

4. Publieke belangen

4.1 Kwaliteit

Het belangrijkste kwaliteitsaspect voor consumenten blijkt in vrijwel ieder onderzoek de tijd te zijn die het kost vanaf het moment dat de taxi gewenst wordt tot het moment dat de consument op de plaats van bestemming is. Deze paragraaf begint met de kwaliteit van de rit (waaronder rittijd), dan de keuzevrijheid en de keuzebreeds, en vervolgens de kwaliteit van de taxicentrale. Tenslotte besteedt deze paragraaf apart aandacht aan het recent verschenen rapport “*Evaluatie klachten- en geschillenregeling taxivervoer Nederland*” (TNS Nipo 2007).

Beoordeling gebruikers

Tabel 7 is geheel gebaseerd op twee gebruikersonderzoeken die onderling niet goed vergelijkbaar zijn. Dit maakt het lastig om vergelijkingen tussen jaren te maken en zeker om waarde te hechten aan de hoogte van verschillen tussen jaren.

In de eerste onderzoeksperiode van 1999 t/m 2003 blijkt de beoordeling van gebruikers constant. Niet-gebruikers geven echter gemiddeld lagere cijfers in 2003 dan in 1999. Het voornaamste dat verder opvalt is de lagere waarden voor het jaar 2001.

Over de tweede onderzoeksperiode valt op dat 2006 hogere cijfers laat zien dan 2005. Aangezien het slechts om twee waarnemingen (twee jaren) gaat, is het niet mogelijk om vast te stellen of hier sprake is van een trendmatige ontwikkeling. En doordat de data zijn gebaseerd op twee verschillende onderzoeken met een ontbrekend jaar ertussen, is niet af te leiden of 2004/2005 een dip vormt (met lagere kwaliteit dan 2003) waarvan 2006 herstelt, of dat een stijgende lijn is ingezet sinds 2003.

Tabel 7: Kwaliteit van de taxirit

		1999	2000	2001	2002	2003	2005	2006
Comfort	G*	7.9	7.9	7.8	7.8	7.8	7,53	7,70
Comfort	NG*	7.6	7.6	7.5	7.5	7.4	7,27	7,41
Gedrag chauffeur (service)	G	7.7	7.6	7.4	7.7	7.7	7,23	7,34
Gedrag chauffeur (service)	NG	7.2	7.4	7.2	7.2	7.1	6,97	7,04
Rijstijl chauffeur	G	-	-	-	-	-	7,11	7,23
Rijstijl chauffeur	NG	-	-	-	-	-	6,67	6,82
Vriendelijkheid chauffeur	G	7.8	7.8	7.7	7.8	7.8	7,34	7,40
Vriendelijkheid chauffeur	NG	7.3	7.2	7.3	7.3	7.1	7,04	7,14
Rittijd, snelheid	G	7.8	7.8	7.6	7.8	7.8	7,19	7,16
Rittijd, snelheid	NG	7.1	7.0	7.0	7.0	7.0	6,65	6,82

*G=gebruiker en NG=niet-gebruiker

Bron: TNS Nipo Consult / KPMG BEA (2004), Rijkswaterstaat (2006 en 2007)

Keuzebreeds

Er zijn weinig data over nieuwe producten in de sector. Een duidelijk gevolg van aanbestedingen bij decentrale overheden in het contractvervoer is wel dat deze overheden gezocht hebben naar nieuwe manieren om hun burgers vervoer te bieden. Dat werd ook ingegeven doordat regels voor bijv. gehandicaptenvervoer, zittend ziekenvervoer en leerlingenvervoer werden gewijzigd (o.m. strengere criteria, deeltaxi i.p.v. recht op individuele taxi), en de beschikbare budgetten beperkt.

Voorbeelden van andere/nieuwe vormen van vervoer zijn de Valystaxi voor gehandicapten, belbussen i.p.v. reguliere (niet-rendabele) dienstverlening en deeltaxi's voor lokaal en regionaal

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

vervoer van ouderen en gehandicapten. Dit zou ook een oorzaak kunnen zijn van de waarschijnlijke toename van deelgebruik.

In het straatvervoer lijkt productinnovatie moeilijker tot stand te zijn gekomen. Er zijn wel twee nieuwe vormen van vervoer geïntroduceerd: de tuktuk en de fietstaxi. Deze zijn nu in enkele grote steden actief.

Keuzevrijheid

Uit onderzoek uit 2007 bleek dat bij het standplaatsvervoer in 73% van de gevallen taxi's fysiek gezien onafhankelijk van elkaar kunnen wegrijden. Dit onderzoek wees echter ook uit dat het in 64 % van de gevallen niet lukte om een andere dan de voorste taxi te kiezen (TNS Nipo 2006a en 2007a). In de gevallen dat het niet lukte, is dit voor 92 % omdat chauffeurs de klant alsnog naar de voorste taxi verwijzen. In de overige 8% van de gevallen was vooral de fysieke inrichting van de taxistandplaats debet.

De keuzevrijheid lijkt hiermee echter niet veranderd ten opzichte van de situatie voor de WP 2000. Toen bestonden de keuzebeperkingen op de standplaats ook.

Kwaliteit van de taxicentrale

Tabel 8: Kwaliteit van de taxicentrale

		1999	2000	2001	2002	2003	2005	2006
Tel. bereikbaarheid centrale	G	7.8	7.8	7.7	7.8	7.8	7,30	7,45
Tel. bereikbaarheid centrale	NG	7.3	7.2	7.3	7.3	7.1	6,93	7,05
Vriendelijkheid telefonist centrale	G	7.5	7.6	7.4	7.7	7.6	7,29	7,42
Vriendelijkheid telefonist central	NG	7.2	7.2	7.2	7.1	7.1	6,98	7,10
Klachtenafhandeling	G	6.6	6.8	6.3	6.7	6.3	6,56	6,76
Klachtenafhandeling	NG	6.3	6.1	6.2	6.2	6.2	6,21	6,50

Bron: TNS Nipo Consult / KPMG BEA (2004), Rijkswaterstaat (2006 en 2007)

De cijfers die respondenten geven aan de verschillende aspecten van het werk van de belcentrales, zijn vrij stabiel. Alleen het oordeel over de klachtenafhandeling is licht gedaald. Dit wijst op problemen die in het stuk hieronder over de *Evaluatie klachten- en geschillenregeling taxivervoer Nederland* worden besproken. Het jaar 2001 geeft weer voor alle indicatoren lagere waarden. Over de tweede onderzoeksperiode laat 2006 hogere cijfers zien dan 2005.

Klachten- en geschillenregeling taxivervoer Nederland

In opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat is onderzoek gedaan naar de effectiviteit van de klachten- en geschillenregeling. De voornaamste conclusie is dat klachten in de taxibranche nog geen optimaal marktinstrument vormen om de kwaliteit te sturen (TNS Nipo Consult 2007b).

In totaal zijn er naar schatting ca. 600.000 klachten over taxivervoer in Nederland (op zo'n 25 miljoen taxiriten in het straatvervoer en ca. 50 miljoen in het contractvervoer) die verspreid over diverse plekken terechtkomen. Dit houdt in dat in het straatvervoer ca. één op de tweehonderd ritten (0,5%) leidt tot een klacht en binnen het contractvervoer ca. één op de honderd ritten (1%). In het straatvervoer wordt in ongeveer 10% van de gevallen dat men ontevreden is over de rit, een klacht ingediend. In het contractvervoer is dit percentage hoger, ca. 40%. De bestaande instanties Geschillencommissie Taxivervoer (GT) en het Landelijk Klachtenmeldpunt Taxi (LKT) nemen de bestaande drempels om een klacht in te dienen niet weg. Consumenten weten niet goed waar ze met een klacht terecht kunnen en hebben weinig vertrouwen dat klagen zin zal hebben.

De klachten richten zich in het straatvervoer op hoogte van de ritprijs (42 % van de klachten), te laat komen/wachttijd (34 %) gedrag van de chauffeur (33 %) en omrijden (32 %). In het contractvervoer is veruit het grootste deel van de klachten (62 %) over het te laat komen van de

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

taxi. In het rolstoelvervoer en het ziekenvervoer is deze categorie nog groter (resp. 85 % en 68 %). Daarnaast wordt geklaagd over reistijd (32 %) en omrijden van de taxi (27 %).

In de media is speciale aandacht gekomen voor de problemen in het contractvervoer. De implementatie van klachtenregelingen verschilt in het contractvervoer van geval tot geval. Vooral binnen het vervoer dat door lagere overheden wordt aanbesteed, is sturing en controle op het klachtenproces soms beperkt. Zicht op omvang, aard en afhandeling van klachten ontbreekt regelmatig, ondanks afspraken die hierover contractueel met vervoerders worden gemaakt. Binnen het vervoer dat wordt aanbesteed door verzekeraars, lijkt men meer aandacht, capaciteit en expertise met betrekking tot het klachtenproces te hebben, hoewel men daar ook tegen de nodige problemen aanloopt qua sturing en controle. Dit lijkt met name het geval als verantwoordelijkheden rondom het klachtenproces worden gedelegeerd aan de vervoerder.

Samenvatting

In de periode van 1999 t/m 2003 is de kwaliteit stabiel. De beoordeling over de rittijd is stabiel gebleven en ook het oordeel over de taxicentrale. Daarnaast lijkt er sprake van ontwikkeling van nieuwe producten, waardoor consumenten beter kunnen kiezen voor wat bij hun specifieke situatie past. 2006 laat een positiever beeld zien dan 2005, maar dataproblemen maken het onmogelijk te beoordelen of dit een trend is of niet.

Het oordeel over de klachtenafhandeling is enigszins verslechterd van 1999 t/m 2003. De recent verschenen evaluatie van de klachten- en geschillenregeling geeft meer inzicht in de problemen die consumenten ervaren. Hierbij valt op dat in de straatmarkt vooral veel klachten zijn over de hoogte van de ritprijs, terwijl in het contractvervoer veel klachten zijn over het te laat komen van taxi's. Daarnaast blijkt uit dat onderzoek dat consumentenklachten weinig terecht komen bij de vervoerder en de specifieke taxichauffeur.

In het straatvervoer is vooral de keuzevrijheid op de standplaats beperkt. Deels maakt de fysieke inrichting onafhankelijk wegrijden nog onmogelijk, maar de voornaamste oorzaak voor het gebrek aan keuzevrijheid is dat chauffeurs klanten doorverwijzen naar de voorste taxi. De keuzevrijheid lijkt hiermee echter niet veranderd ten opzichte van de situatie voor de WP 2000. Toen bestonden de keuzebeperingen op de standplaats ook.

In het contractvervoer lijkt er een probleem te liggen in de gescheiden positie van aanbestedende instantie en consument/gebruiker, waardoor de focus ligt op het sluiten van goede contracten en minder op de handhaving hiervan.

4.2 Toegankelijkheid

De doelstelling van de WP 2000 was het versterken van de positie van de taxi in de vervoerketen. Expliciet werd dit vertaald in vergroting van het gebruik van de taxi. Het Kabinet besloot echter na de evaluatie van de WP2000 deze doelstelling te laten vallen. Wanneer vraag en aanbod aan de markt worden overgelaten, werd het niet langer logisch geacht om het vergroten van de omvang van vraag en aanbod als expliciete doelstelling te nemen.

In paragraaf 2 kwam al naar voren dat weliswaar het aantal kilometers is gestegen, maar ook een grote groep gebruikers is uitgevallen. In dit hoofdstuk wordt bekeken of de oorzaken voor de uitval van gebruikers wellicht zitten in de verminderde toegankelijkheid. Daartoe wordt eerst de beschikbaarheid en bereikbaarheid besproken, daarna de betaalbaarheid en prijs. De beschikbaarheid wordt bekeken aan de hand van het aantal wagenuren en wachttijden. De prijs aan de hand van de ontwikkeling van de tarieven ten opzichte van de inflatie en de beoordeling van de tarieven door gebruikers.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

In heel Nederland is het in principe mogelijk een taxi te krijgen voor iedereen, door gebruik te maken van beltaxi's. Cruciaal punt in de geografische toegankelijkheid van het taxivervoer is dan ook vooral de wachttijd en niet zo zeer de beschikbaarheid op zich.

Wat betreft het contractvervoer valt op dat taxivervoer in sommige gebieden de plaats van openbaar vervoer heeft ingenomen. Gemeenten hebben van hun mogelijkheden vervoer aan te besteden gebruikgemaakt door op stille uren en in stille gebieden gericht taxivervoer in te zetten. De beltaxi is hier een voorbeeld van. Ook zetten gemeenten taxivervoer gericht in ten bate van bepaalde groepen, onder andere in de vorm van collectief vraagafhankelijk vervoer. De deeltaxi voor ouderen is hiervan een voorbeeld. Dit heeft de beschikbaarheid van vervoer voor sommige groepen in Nederland aanmerkelijk verbeterd.

Aantal wagenuren

Een graadmeter van de beschikbaarheid van taxi's is het aantal wagenuren.²¹⁶ Dit geeft aan hoeveel uren een geregistreerde taxi (met vergunning) daadwerkelijk rondrijdt en dus beschikbaar is voor de consument.

In de periode van 1999 tot en met 2003 is het totaal aantal wagenuren nagenoeg gelijk gebleven, waarna in 2005 het totaal aantal wagenuren flink is gestegen (22%): van 23,2 miljoen in 2004 naar 28,5 miljoen in 2005.

Tabel 9: Aantal wagenuren

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Aantal wagenuren (in mlj.)	23.4	21.9	23.8	22.8	21.7	23.2	28.5

Bron: TNS Nipo Consult 2006b

De stijging in het aantal taxi's is eigenlijk overal gecompenseerd door een daling in het gemiddeld aantal wagenuren per taxi. Door het laten vervallen van de 24-uursverplichting werd het aanbod flexibeler (TNS Nipo Consult 2004). Verdere cijfers staan in Paragraaf 5 Doelmatigheid.

Tabel 10 : % direct instappen bij recentste rit (zowel straat- als belwerk)

Regio	1999	2000	2001	2002	2003
G4	37	33	43	39	38
Stedelijk	32	30	34	32	38
Platteland	33	32	37	34	37
NL	34	32	37	34	38

Bron: TNS Nipo Consult / KPMG BEA (2004)

Wachttijden

Het aantal respondenten dat direct in kon stappen bij hun laatste rit is in alle regio's verbeterd over de periode 99-03. Wel is het opvallend dat deze verbeteringen vooral hebben plaatsgevonden in de overige steden en op het platteland en minder in de G4, wat ondersteunt dat toetreding daar vooral opknippen van reeds bestaande bedrijven is. Overigens geldt wel dat de wachttijden in de G4 het kortst zijn en op het platteland het langst.

Tabel 11: Percentage gebruikers dat langer dan 15 minuten moest wachten bij meest recente rit

G4	Overige steden	Platteland
9	11	13

Bron: TNS Nipo Consult / KPMG BEA (2004)

²¹⁶ Voor een verdere bespreking van het aantal wagenuren zie ook Paragraaf 6.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Uit ander onderzoek blijkt dat de verkorting in wachttijden doorzet met een verbetering van 67 % zonder wachttijd naar 71 % zonder wachttijd over de jaren 2005 en 2006. Het grote verschil tussen beide onderzoeken in niveau (38 % direct instappen voor 2003, 67 % voor 2005) wordt veroorzaakt door een andere vraagstelling in de enquête. Hierdoor is het van belang niet het absolute cijfer maar de trend te bekijken.

Tabel 12: Wachten op een taxi (%)

Wachttijd	2005	2006
Geen	67	71
Tot 5 min	15	11
6-15 min	12	12
> 15 min	6	6

Bron: Rijkswaterstaat (2006 en 2007)

Wel is gebleken dat klachten van consumenten zich vooral richten op het te laat komen van taxi's. 63 % van de klachten in het contractvervoer zijn vanwege het te laat komen van de taxi. In het rolstoelvervoer en het ziekenvervoer is deze categorie nog groter (resp. 85 % en 68 %). Ook in het straatvervoer is 34 % van de klachten over het te laat komen van taxi's.²¹⁷

Tarieven

Direct na de WP 2000 zijn de prijzen in het straatvervoer flink omhoog geschoten met ongeveer 23 % over de jaren 1999 tot 2002. Sinds 2003 zijn de tarieven redelijk stabiel met kleine stijgingen. Het ligt voor de hand de oorzaak voor deze breuk in de ontwikkeling te zoeken in de bevrozing van de maximumtarieven in het straatvervoer in 2003.

Tabel 13: Tariefsontwikkeling

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Tariefontwikkeling straatvervoer (index) ²¹⁸	100	113	115	123	126	126	128
Consumentenprijsindex CBS	100	102	108	112	114	n.a.	n.a.

Bron: Begroting Ministerie van Verkeer en Waterstaat voor het jaar 2007, TNS Nipo Consult 2006b

Het lijkt erop dat in het straatvervoer de concurrentie op prijs onvoldoende op gang is gekomen. Chauffeurs konden zo hun prijzen verhogen, zonder direct een terugval te zien in de vraag naar hun eigen individuele product. De vraag van de klant is/was namelijk gebaseerd op de positie in de wachtrij en niet op de individuele prijs. Wel heeft de totale prijsstijging in de sector geleid tot verminderde vraag. Consumenten kiezen dus vooraf minder vaak voor een taxi, maar wanneer ze reeds hebben gekozen heeft de taxi die vooraan in de rij staat marktmacht op basis waarvan hij de prijzen zou kunnen verhogen. Deze marktmacht is voor een deel veroorzaakt door de inrichting van de standplaats, voor een deel door hoge zoekkosten voor consumenten wanneer zij taxi's willen vergelijken en voor een deel door het gedrag van chauffeurs.

Er zijn aanwijzingen dat de systematiek van aanbesteden een neerwaartse druk op de prijzen in de contractsector tot gevolg heeft. Zo concludeert onder andere het onderzoek van Regioplan uit gesprekken met werkgevers en werknemers dat concurrentie op prijs hevig is (Regioplan 2008). Doordat data hierover echter ontbreken, is het niet mogelijk harde uitspraken te doen. Daarnaast wordt voor grote groepen gebruikers in het contractvervoer een groot deel van of zelfs de gehele prijs niet door hen zelf betaald. Vaak worden met het OV vergelijkbare tarieven

²¹⁷ Evaluatie klachten- en geschillenregeling taxivervoer Nederland, TNS Nipo Consult, 2007

²¹⁸ Tot 2003 is dit cijfer gebaseerd op het jaarlijks evaluatieonderzoek van TNS/NIPO. Voor de jaren 2004 en 2005 is dit cijfer gebaseerd op de Begroting van Ministerie van Verkeer en Waterstaat voor het jaar 2007.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

gehanteerd. Dit betekent dat prijsverlagingen wellicht weinig weerslag vinden in de financiële toegankelijkheid van het vervoer voor deze gebruikers.

Beoordeling tarieven door gebruikers

Tabel 14: beoordeling van de gebruiker van de ritprijs.

	1999	2000	2001	2002	2003	2005	2006
Inzicht in ritkosten G	6.8	6.5	6.1	6.7	6.7	5,95	6,26
Inzicht in ritkosten NG	5.5	5.5	5.5	5.2	5.3	5,37	5,56
Oordeel over ritprijs G	6.4	6.5	5.9	6.4	6.4	5,16	5,64
Oordeel over ritprijs NG	5.1	5.2	5.4	5.0	5.0	4,87	5,16

Bron: TNS Nipo Consult / KPMG BEA (2004), Rijkswaterstaat (2006 en 2007)

Het oordeel over de ritprijs en de inzichtelijkheid van de tariefstructuur zijn de afgelopen jaren onveranderd laag gebleven. De lage waardering voor de hoogte van de tarieven en de onzekerheid bij de klant voorafgaand aan een rit over de uiteindelijke prijs zijn een goede verklaring voor de uitval in aantal gebruikers en korte ritten. Voor lange ritten is waarschijnlijk de uiteindelijke prijs ook beter voorspelbaar (en wellicht zelfs vooraf afgesproken). Vijf minuten in de file heeft een veel grotere invloed op de uiteindelijke prijs van een korte rit dan van een lange rit.

Daarnaast is een flinke terugval te zien in 2001, wat weer in lijn is met bevindingen ten aanzien van de andere publieke belangen.

Er zijn geen data over contractvervoer.

Samenvatting

In heel Nederland zijn beltaxi's beschikbaar. Daarnaast geldt dat het contractvervoer op sommige plekken de rol van openbaar vervoer heeft overgenomen, onder andere in de vorm van collectief vraagafhankelijk vervoer. Onrendabele buslijnen zijn zo vervangen door belbussen. Het aantal wagenuren is over de periode tot en met 2004 stabiel gebleven en daarna gestegen. Het gemiddeld aantal wagenuren per taxi is echter afgenomen, wat er op wijst dat het aanbod flexibeler is geworden. Dit is terug te zien in een afname van de wachttijden over de gehele periode tot 2005.

Wel is de wachttijd de voornaamste reden voor klachten in het contractvervoer en de tweede reden in straatvervoer.

De financiële toegankelijkheid van het straattaxivervoer is sterk verminderd. De prijzen zijn van 1999 tot en met 2002 gestegen met 23 %, waar de consumentenprijsindex met 12 % is gestegen. De bevrozing van de maximumtarieven lijkt verdere stijgingen te hebben ingedamd. De reële prijsstijgingen zijn terug te zien in het oordeel van gebruikers. Gebruikers geven een lage beoordeling van de hoogte en inzichtelijkheid van de tarieven.

Het lijkt erop dat de oorzaak van de prijsstijgingen ligt in het onvoldoende op gang komen van concurrentie.

Over de financiële toegankelijkheid in de contractsector zijn geen harde uitspraken te doen door gebrek aan data. Wel zijn er sterke aanwijzingen (o.a. Regioplan 2008) dat de systematiek van aanbesteden een drukkend effect heeft op de prijzen. Gebruikers in deze sector betalen echter vaak niet de gehele prijs. Het is dus onduidelijk of dit drukkende effect ook zijn weerslag heeft gevonden in een betere financiële toegankelijkheid voor gebruikers.

4.3 Doelmatigheid

Twee belangrijke trends zijn reeds vermeld in dit sectorrapport. Ten eerste de toetreding van nieuwe ondernemers en opdeling van voormalige V.O.F.'s. Ten tweede de flexibilisering van het

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

aanbod door het laten vervallen van de 24-uursplicht en de keuze voor flexibel werk door taxichauffeurs. Welke invloed heeft dit op de doelmatigheid van de sector? Hiertoe richt deze paragraaf op het aantal uren dat taxi's op de weg zijn en op de bezettingsgraad gedurende deze uren.

Daarnaast wordt in paragraaf 8 gewezen op de afname in ondersteunend personeel, wat een besparing in de kosten is (per chauffeur minder mensen achter het bureau).

Aantal taxi's

Tussen 1999 en 2005 is het aantal taxi's gestegen met meer dan 12.000 voertuigen (toename van bijna 73 procent), waarvan het grootste deel in de eerste jaren na de WP 2000 is gerealiseerd. Een opvallend gegeven is dat de toetreding voornamelijk heeft plaatsgevonden in de regio's buiten de grote steden. Overigens is het voor taxi's door het afschaffen van de vervoersgebieden mogelijk buiten hun vestigingsregio te werken. Taxi's buiten de G4 kunnen dus op drukke uitgaansavonden in de G4 gaan werken.

Tabel 15: Ontwikkeling wagenpark

Regio		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
G4	Aantal	3.026	3.418	3.709	3.237	3.428	4.182	3.476
	Index	100	113	123	107	113	138	115
Steden	Aantal	5.838	6.718	7.750	8.582	9.276	9.588	11.025
	Index	100	115	133	147	159	164	189
Platteland	Aantal	7.684	9.155	10.278	10.969	10.979	14.387	14.080
	Index	100	119	134	143	143	187	183
NL	Aantal	16.548	19.291	21.737	22.739	24.771	28.156	28.611
	Index	100	117	131	137	150	170	173

Bron : TNS Nipo Consult (2006b)

Aantal wagenuren

De groei van het aantal taxi's gaat tot 2004 hand in hand met een afname in het aantal wagenuren per taxi. Wellicht concentreren chauffeurs zich meer op de uren waarop de vraag het grootst is. Ook hier valt weer op dat er verschillen zijn tussen regio's. Voor de overige steden is het aantal wagenuren stabiel gebleven, terwijl het aantal wagenuren in de twee andere regio's sterk is gedaald.

Tabel 16: Aantal wagenuren per taxi

Regio	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
G4	55,8	50,1	45,9	46,4	45,5	42,9	45,9
Steden	47,3	44	48,2	43,3	46,3	44,3	50,3
Platteland	35,8	36,8	49,9	37,8	37	25,1	25,8
NL	49,3	46,5	47	44,7	44,5	40,8	43,3

Bron: TNS Nipo Consult (2006b)

In 2005 is echter het gemiddeld aantal uren per taxi weer gestegen. Samen met de groei van het aantal taxi's heeft dit geleid tot een flinke groei in het totale aantal wagenuren van 22 % tot 28.5 miljoen in 2005.

Beladingsgraad

De beladingsgraad is in onderstaande data gedefinieerd als "het deel van de totale voertuigkilometers dat een taxi met een of meer klanten rijdt".

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Tabel 17: beladingsgraad Straattaxi

Regio	1999	2000	2001	2002	2003
G4	50	50	43	41,2	43,4
Steden	56	50	47	45,8	43,9
Platteland	54	49	51	48,5	47,2
NL	54	49	45	43,8	44,3

Bron: TNS Nipo Consult / KPMG BEA (2004)

Tabel 18: beladingsgraad Contractvervoer

Regio	1999	2000	2001	2002	2003
G4	56	58	57	57,1	54,8
Steden	65	57	58	57,8	54,9
Platteland	71	60	62	60,5	60,5
NL	57	58	59	58,5	56,9

Bron: TNS Nipo Consult / KPMG BEA (2004)

Algemene conclusie is dat de beladingsgraad over het algemeen is gedaald, met name in het straatvervoer tot 2001. Dit terwijl in paragraaf 2 te zien is dat het aantal reizigerskilometers is gestegen en het aantal wagenuren gelijk is gebleven. De verklaring voor deze op het oog tegengestelde ontwikkeling lijkt vooral te liggen in langere ritten en meer deeltaxigebruik, al zijn voor dit laatste geen harde cijfers beschikbaar. Wanneer in een wagenuur meer kilometers worden gereden met meer klanten, maar het uur daarop de taxi vaker leeg staat, kan het totaal aantal wagenuren gelijk blijven, het aantal reizigerskilometers stijgen, maar de beladingsgraad dalen.

Tabel 19: Ritgegevens

	1999	2000	2001	2002	2003
Wagenkilometers/wagenuren (index)	100	112	96	108	120
Gemiddelde ritlengte (in km)	10,2	13,0	13,0	14,2	15,1
Aantal ritten (in mlj.)	92	92	82	88	76

Bron: TNS Nipo Consult / KPMG BEA (2004)

Verschillen tussen regio's en tussen deelmarkten

Tabel 20: Ontwikkeling tussen 1999 en 2003.

	Nederland	Vier grote steden	Overige steden	Platte land	>75 % straat vervoer	>75 % contract vervoer	Gemengd vervoer
Omzet	35 %	-9 %	66 %	42 %	34 %	85 %	-10 %
Wagenuren	-8 %	-11 %	-3 %	0 %	-2 %	20 %	-22 %
Gereden kilometers	12 %	-8 %	52 %	12 %	0 %	73 %	-27 %
Taxi's	50 %	17 %	65 %	48 %	23 %	98 %	4 %
Bedrijven	51 %	46 %	106 %	21 %	74 %	61 %	21 %
Omzet/wagenuur	47 %	2 %	72 %	41 %	36 %	53 %	15 %
Omzet/km	21 %	-1 %	9 %	27 %	33 %	7 %	23 %
Omzet/taxi	-10 %	-23 %	1 %	-4 %	9 %	-7 %	-14 %
Omzet/bedrijf	-10 %	-38 %	-20 %	17 %	-23 %	15 %	-26 %

Bron: TNS Nipo Consult / KPMG BEA (2004)

Heel opvallend aan bovenstaande tabel zijn de verschillen tussen gebieden. Het lijkt erop dat vooral de grote steden (met een groot aandeel straatvervoer) zich anders hebben ontwikkeld dan de overige gebieden. Taxibedrijven in de grote steden zijn minder wagenuren gaan maken, minder kilometers en minder omzet, terwijl in de overige gebieden het aantal kilometers sterk is gestegen waardoor ook de omzet is gestegen.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Bovenstaande tabel geeft aan dat in het contractvervoer het aantal gereden kilometers, het aantal wagenuren en de omzet sterk zijn gestegen. Een oorzaak hiervan zou een toename van het collectief vraagafhankelijk vervoer kunnen zijn. In bedrijven met een mengvorm (straat- en contract) en straatvervoer is dit beeld anders. Hier is het aantal kilometers gelijk gebleven of gedaald, wat een dempende invloed heeft op de ontwikkeling van de omzet (die overigens wel toeneemt doordat de prijs stijgt).

Beide tabellen lijken te bevestigen dat de segmenten van de taximarkt erg verschillen, waardoor ook de ontwikkeling van de publieke belangen in de jaren na de WP 2000 verschilt per segment. In ieder geval ontwikkelden de grote steden zich anders dan de overige gebieden, en ontwikkelde het straatvervoer zich anders dan het contractvervoer. Het is niet uit data te halen of een oorzaak hiervan ligt in sterker gestegen prijzen in het stedelijk straatvervoer, of doordat dit segment prijsgevoeliger is.

Samenvatting

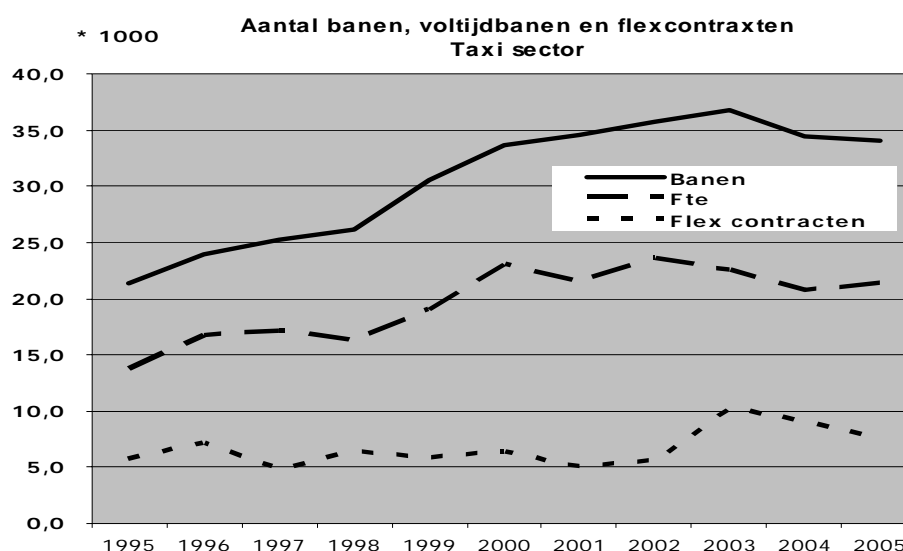
Het is onduidelijk hoe de doelmatigheid zich heeft ontwikkeld. Duidelijk is dat er meer taxi's zijn gekomen en de beladingsgraad per taxi is gedaald. Dit duidt op verminderde doelmatigheid. Aan de andere kant is het aantal reizigerskilometers gestegen en is door de groei in het aantal taxi's ook de beschikbaarheid verbeterd. Er lijkt een verschuiving plaatsgevonden te hebben van meerdere korte ritten met één passagier naar minder lange ritten met meerdere passagiers. Deze ontwikkelingen duiden op verhoogde doelmatigheid.

Daarnaast ontwikkelden de grote steden zich anders dan de overige gebieden, en ontwikkelde het straatvervoer zich anders dan het contractvervoer. Door een afname van het aantal kilometers is de omzet in het straatvervoer in de grote steden sterk onder druk komen te staan.

5. Werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden

5.1 Werkgelegenheid

Figuur 2: Aantal banen, Voltijdbanen (Fte), en flexcontracten



Bron : CBS

Volgens cijfers van het CBS is de werkgelegenheid de afgelopen tien jaar gegroeid. Met name in de jaren vlak voor 2000 is er een sterke groei in werkgelegenheid te zien. Dit zou kunnen samenhangen met aanwijzingen dat op decentraal niveau in aanloop naar invoering van de WP 2000 kort daarvoor nog extra vergunningen werden uitgegeven. Deze groei heeft doorgezet in de jaren 2000-2003.

Dit is terug te zien in onderstaande tabel gebaseerd op cijfers van TNS. In 2001 is het aantal werkzame personen in de gehele sector met 29 % is gegroeid. Vanaf 2003 is het aantal werknemers gestabiliseerd.

Tabel 21: Werkzame personen

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Aantal werkzame personen	27.973	29.200	37.700	35.317	37.367	37.029	34.764	36.838
Aantal chauffeurs	26.089	28.650	31.384	31.447	33.424	35.913	34.517	33.552

Bron: TNS Nipo Consult (2006b)

Uit de cijfers van het CBS blijkt geen grote verandering opgetreden te zijn in het aandeel parttime of flexcontracten. Wel wijst het onderzoek van Regioplan op een toename van het aantal zzp-ers met name in het straatvervoer (Regioplan 2008). Het lijkt er op dat naast een groei van het aantal werknemers in loondienst, er ook een groei in het aantal zzp-ers heeft plaatsgevonden, waarschijnlijk met name in de straatmarkt.

Tenslotte is in de bedrijfs-CAO opgenomen dat bij overgang van concessie in het contractvervoer, 75 % van het personeel wordt overgenomen door de nieuwe concessiehouder. Dit om de verhoogde werkonzekerheid door de concessiesystematiek het hoofd te bieden.

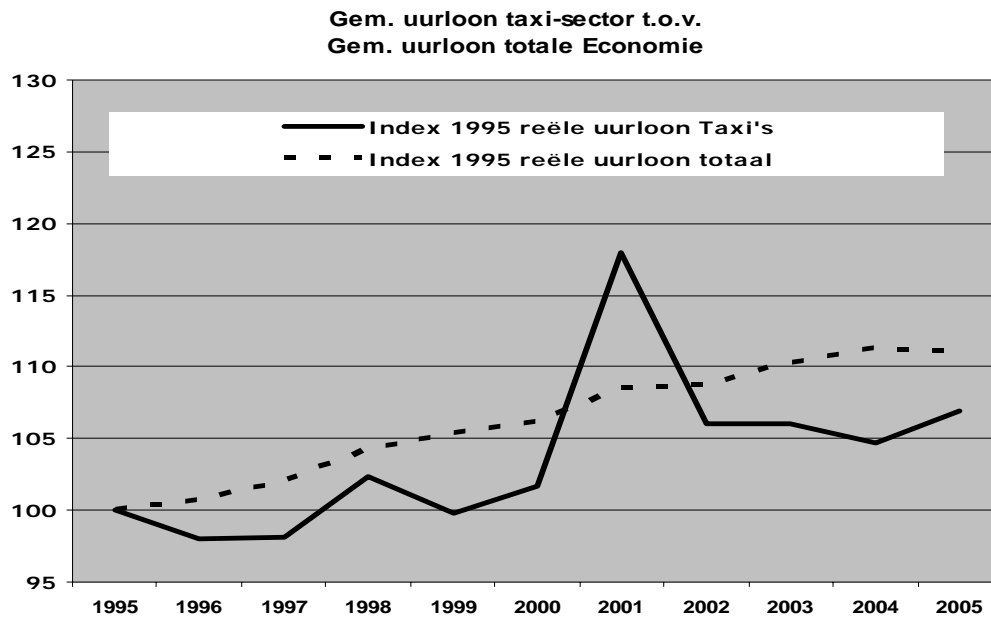
ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Samenvattend is de werkgelegenheid toegenomen. Met name van 2000 tot 2003 is het aantal werknemers gestegen. Daarnaast wijst het onderzoek van Regioplan op een toename in het aantal zzp-ers, met name in de straatmarkt.

5.2 Arbeidsvoorwaarden

Lonen

Figuur 3: Gemiddeld uurloon taxi-sector



Bron: CBS

De grootste loonstijgingen vindt plaats in het jaar 2001, direct na invoering van de WP 2000. Het gemiddeld reëel uurloon is daarna gestabiliseerd op een iets hoger niveau dan voor de WP 2000. Hierdoor zijn ze iets achtergebleven bij de rest van de economie.

Overige arbeidsvoorwaarden

Het onderzoek van Regioplan wijst op de effecten van de aanbestedingen op de overige arbeidsvoorwaarden. Hierbij zijn twee punten die eruit springen. Ten eerste zijn de investeringen in opleidingen door bedrijven van werknemers afgenomen. Ten tweede springen met name in de contractsector vervoerders creatief om met de CAO: CAO-regels worden volgens dit onderzoek niet altijd goed nageleefd (Regioplan 2008).

Overigens heeft de overheid het verplicht chauffeursexamen ingevoerd. Chauffeurs die hiervoor een opleiding wilden volgen, kregen 50 % van de kosten hiervoor vergoed uit het Europees Sociaal Fonds.

Daarnaast stelt het onderzoek van Regioplan dat chauffeurs in loondienst door langere wachttijden bij de standplaats niet langer betaalbaar zijn in het straatvervoer. Dit lijkt de reden voor de ook in het onderzoek genoemde toetreding van zzp-ers (Regioplan 2008).

Samenvattend lijkt de WP 2000 geleid te hebben tot toetreding op de straatmarkt van zzp-ers. De lonen zijn gestegen direct na de WP 2000 en later gestabiliseerd op iets hoger niveau dan voor

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

de WP 2000. In het contractvervoer heeft de aanbestedingssystematiek geleid tot druk op de opleidingen.

6. Samenvatting en conclusies

In 2000 werd de Wet Personenvervoer 2000 (WP 2000) ingevoerd. Het doel van de WP 2000 was te komen tot een versterking van de positie van het taxivervoer binnen de gehele keten van het collectief personenvervoer. Dit werd verdeeld in twee onderdelen:

- Een absolute toename van het taxigebruik;
- Een relatieve toename van het taxigebruik t.o.v. de overige modaliteiten, met name de auto;

De taxi werd als duur en van slechte kwaliteit ervaren, ook in vergelijking met het buitenland. Door de strenge regulering bestond er weinig flexibiliteit in de markt met als resultaat een tekortschietende aansluiting tussen vraag en aanbod en een gebrek aan innovatie. Een gevolg van deze problemen was dat de taxi slechts een beperkte rol speelde in de totale vervoersmarkt. Daarnaast vervaagden de grenzen tussen openbaar vervoer en taxi. Hierop was de regelgeving nog niet toegesneden.

De taxisector is een complex geheel. De bedrijven verschillen sterk van grootte, maar ook de soorten vervoer en de positie van de gebruiker daarin verschillen sterk. Dit onderzoek onderscheidt straatvervoer (standplaats en belwerk) van contractvervoer. Te zien is dat deze deelsegmenten zich verschillend hebben ontwikkeld sinds invoering van de WP 2000.

De liberalisering heeft tot toetreding geleid, maar weinig daadwerkelijke concurrentie in het straatvervoer tot stand gebracht. Hierdoor zijn de prijzen in het straatvervoer gestegen, het aantal gebruikers en aantal ritten gedaald. Wel is het totaal aantal reizigerskilometers gestegen. Het aanbod is flexibeler geworden en lijkt zich meer te richten op de vraag. In die zin is de aansluiting tussen vraag en aanbod wel tot stand gebracht, maar zijn de doelstellingen van de WP 2000 van vergroting van het gebruik, de bezettingsgraad en het relatieve belang van de taxi in de vervoerketen niet gehaald.

Publieke belangen

De kwaliteit, gemeten in gebruikersonderzoek, is stabiel gebleven vanaf 1999 tot 2003. In 2001 kennen de meeste indicatoren een duidelijke terugval, die zich naar 2003 langzaam herstelt.

In het straatvervoer zijn veel klachten over de keuzevrijheid. In 64 % van de gevallen is het niet mogelijk een andere dan de voorste taxi te kiezen bij de standplaats. Deze problemen bestonden echter al voor 2000.

Klachten richten zich in het contractvervoer vooral (62%) op het te laat komen van de taxi. In het algemeen geldt dat consumenten niet goed weten waar ze met een klacht terecht kunnen en weinig vertrouwen hebben dat hun klacht zin zal hebben. Klachten vormen hierdoor nu geen optimaal marktinstrument in de taxisector.

Sinds de WP 2000 is de geografische en fysieke *toegankelijkheid* duidelijk verbeterd. Een toename van het aantal wagenuren betekent een betere beschikbaarheid. Daarnaast zijn in het contractvervoer nieuwe concepten ontwikkeld die de toegankelijkheid vergroten. Voorbeelden hiervan zijn belbussen die vroeger onrendabele lijnen vervangen en ouderende taxi's (valys). De prijzen in het straatvervoer zijn tussen 1999 en 2003 gestegen met 26 %, duidelijk boven het niveau van de inflatie. Daarna zijn ze gestabiliseerd, waarschijnlijk doordat de overheid de maximumtarieven heeft bevroren. Een belangrijke oorzaak van de prijsstijging lijkt het gebrek aan effectieve concurrentie in het straatvervoer. Het gebrek aan transparantie en keuzevrijheid lag hieraan ten grondslag. Het zou dan ook relevant zijn om een beter beeld te verkrijgen van de verschillen in prijsontwikkeling tussen de drie segmenten. De bevroering van de

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

maximumtarieven in het straatvervoer valt in ieder geval duidelijk samen met de stabilisering van de prijzen.

Over het contractvervoer zijn geen data beschikbaar. Wel zijn er aanwijzingen dat de systematiek van aanbesteden druk op de prijzen heeft opgeleverd.

Het is onduidelijk hoe de doelmatigheid zich heeft ontwikkeld. Duidelijk is dat er meer taxi's zijn gekomen en de beladingsgraad per taxi is gedaald, maar het aantal reizigerskilometers is gestegen en de beschikbaarheid is verbeterd. Er lijkt o.a. een verschuiving plaatsgevonden te hebben van meerdere korte ritten met één passagier naar minder lange ritten met meerdere passagiers. Er zijn twee oorzaken aan te wijzen. De ritten zijn gemiddeld langer, waardoor met een hogere snelheid wordt gereden en dus meer kilometers worden gemaakt ondanks dat taxi's gemiddeld vaker leeg staan. Daarnaast is het deeltaxigebruik toegenomen. Taxi's staan dus vaker leeg, maar wanneer zij rijden, rijden zij met meer mensen langere ritten.

Voor *werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden* kan geconcludeerd worden dat de werkgelegenheid is toegenomen doordat het eenvoudiger is geworden toe te treden tot de markt, zonder dat de arbeidsvoorwaarden er erg onder hebben geleden. Wel geeft het onderzoek van Regioplan aan dat de verhevigde concurrentie door aanbesteden een druk op opleidingen tot gevolg lijkt te hebben, en werkgevers niet altijd juist omgaan met de CAO. Daarnaast wijst Regioplan erop dat een deel van de groei in het aantal werkzame personen wordt gevormd door de toetreding van zzp-ers in de straatmarkt.

Het is belangrijk om te wijzen op het onderscheid in marktsegmenten. Er zijn sterke aanwijzingen dat vooral de straatmarkt een probleem vormt. De zwakke positie van de consument in combinatie met het gedrag van taxichauffeurs heeft ertoe geleid dat consumenten amper kunnen en/of willen kiezen, waardoor de toetreding niet heeft geleid tot effectieve concurrentie. Een gevolg hiervan zijn sterk stijgende prijzen, lange wachtrijen van taxi's en vraagtuitval van consumenten die er niet meer aan willen beginnen.

In het contractvervoer liggen de problemen anders. Het ligt voor de hand dat scherp aanbestedende instanties in staat zijn om prijsverlagingen af te dwingen. Door de geaggregeerde data is hierover echter weinig te zeggen. Wat wel duidelijk naar voren komt is dat hier andere type problemen spelen. Er zijn veel klachten over het te laat komen van taxi's. Het probleem zit dan niet in taxiwetgeving, maar veel meer in het effectief handhaven van gesloten contracten. Ook is de weg van de klant met de klacht naar de aanbieder moeilijk af te leggen.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Begrippenlijst

- Aanhouden op straat: opstapwerk waarbij mensen op willekeurige plekken voorbij komende taxi's aanhouden.
- Belvervoer: taxiwerk waar een telefonische aanvraag aan vooraf gaat.
- Contractvervoer: taxivervoer dat gedurende een bepaalde periode meermalen wordt verricht tegen een schriftelijk overeengekomen tarief.
- Opstapwerk: straatwerk waarbij mensen zonder aankondiging vooraf gebruik kunnen maken van de taxi.
- Standplaatsvervoer: opstapwerk waarbij klanten op een vaste plek een taxi nemen.
- Straatvervoer: al het taxiwerk dat niet volgens een contract wordt verricht.

Literatuurlijst

Regioplan (2008), *Effecten van marktwerking op arbeidsvoorwaarden in twaalf sectoren*, Amsterdam.

Rijkswaterstaat (2006), *Mobiliteitsonderzoek Nederland 2005*, Den Haag.

Rijkswaterstaat (2007), *Mobiliteitsonderzoek Nederland 2006*, Den Haag.

TNS Nipo Consult / KPMG BEA (2004), *Monitoring en evaluatie deregulering taxivervoer 1999-2003*, Amsterdam.

TNS Nipo Consult (2006a), *Mystery shopper onderzoek naar de kwaliteit van taxidienstverlening in de vier grote steden*.

TNS Nipo Consult (2006b), *Ondanks verdere groei aantal taxibedrijven en taxi's, daalt de werkgelegenheid; tarieven blijven gelijk; De ontwikkelingen van bedrijven en hun tarieven in de Nederlandse taximarkt gedurende de periode 1999-2005*.

TNS Nipo Consult (2007a), *Mystery shopper onderzoek naar de kwaliteit van taxidienstverlening in de vier grote steden*.

TNS Nipo Consult (2007b), *Evaluatie klachten- en geschillenregeling taxivervoer in Nederland*.

11. SECTORANALYSE NOTARIAAT

1. Inleiding

De kerntaak van de notaris is het verschaffen van rechtszekerheid door rechtsverhoudingen vast te leggen in akten. Volgens de Wet op het notarisambt ziet de taak van de notaris op het “verlijden van authentieke akten in de gevallen waarin de wet dit aan hem opdraagt of een partij dit van hem verlangt”. Daarnaast dient de notaris ook “andere in de wet aan hem opgedragen werkzaamheden te verrichten”. De wettelijke werkzaamheden van de notaris, ook wel ambtelijke werkzaamheden genoemd, hebben hoofdzakelijk betrekking op de onroerendgoedpraktijk (bijv. overdracht- en hypotheekakten), het personen- en familierecht (bijv. testamenten en huwelijksvoorwaarden) en het vennootschaps- en rechtspersonenrecht (bijv. oprichtingsakten en statuten). Notarissen hebben op deze gebieden exclusieve bevoegdheden gekregen tot het verlijden van akten; zij hebben hier een domeinmonopolie. De notarissen concurreren met betrekking tot deze werkzaamheden enkel met andere notarissen.²¹⁹ Notariskantoren zijn overigens verplicht alle wettelijke diensten aan te bieden aan cliënten. Dit wordt de ministerieplicht genoemd.

Notarissen verrichten naast deze wettelijke taken ook andere werkzaamheden zoals het geven van juridische adviezen, het opmaken van onderhandse akten of het optreden als mediator. Op dit gebied concurreren de notarissen derhalve met andere aanbieders van juridische diensten. De omzet van een notariskantoor wordt echter voor gemiddeld 94% behaald met het opmaken van notariële akten.²²⁰ De totale omzet (alle werkzaamheden) van alle notariskantoren in Nederland bedroeg in 2001 ongeveer € 716 miljoen.²²¹

Deze sectoranalyse onderzoekt de ontwikkelingen in het notariaat, met name de ontwikkelingen die zijn opgetreden na de invoering van vrije prijzen en vrijere vestigingsmogelijkheden. De analyse beschrijft daartoe in paragraaf 2 de wijziging van de Wet op het notarisambt waarmee meer marktwerking in het notariaat is geïntroduceerd. Paragraaf 3 gaat in op de mogelijke gevolgen die dit heeft gehad voor de marktdynamiek. In paragraaf 4 worden de ontwikkelingen in het notariaat met betrekking tot de onderwerpen kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid besproken. Een beschrijving van de gevolgen voor de werkgelegenheid en de arbeidsvoorwaarden volgt in paragraaf 5. Paragraaf 6 bevat een samenvatting en de belangrijkste conclusies.

²¹⁹ NMa (2006). *Inventarisatie vrije beroepen: notariaat*, Den Haag.

²²⁰ CBS (2004). Dit wil overigens niet zeggen dat alle notariële akten ook steeds wettelijk zijn vereist.

Bijvoorbeeld, samenlevingscontracten worden vaak in een notariële akte vastgelegd terwijl dit niet wettelijk is vereist.

²²¹ CBS (2001).

2. Beleidskader

Wet op het notarisambt

In 1999 is de nieuwe Wet op het notarisambt (Wna) in werking getreden. De bedoeling ervan was dat meer marktwerking en vrijere vestigingsmogelijkheden zouden leiden tot meer aanvaardbare prijzen en tariefdifferentiatie, alsmede tot verbetering van de kwaliteit en de toegankelijkheid van de dienstverlening.

De voornaamste kritiek op het stelsel van vóór 1999 richtte zich ten eerste op de tarieven. Voor het grootste deel van de ambtshandelingen waren er vaste tarieven die werden vastgesteld door de KNB. Deze vaste en niet-kostengerelateerde tarieven leidden tot overwinsten en tot de afwezigheid van prikkels tot efficiëntie en innovatie. Het tweede punt van kritiek betrof de toetredingsbarrières voor kandidaat-notarissen. Er was geen sprake van vrije vestiging. Een kandidaat-notaris kon pas benoemd worden als er een plaats vrij kwam. Dit kon doordat een zittende notaris er mee ophield en er aldus een vacature ontstond, die overigens meestal binnen zijn kantoor werd opgevuld, of doordat er een nieuwe standplaats werd gecreëerd. De beperking van vestigingsmogelijkheden en het benoemingsbeleid leidde tot een relatief groot aantal kandidaat-notarissen in vergelijking met het aantal notarissen en tot een overmatige bescherming van de zittende notarissen.²²²

De nieuwe Wna heeft een aantal vernieuwingen tot stand gebracht. Het betreft hier ten eerste maatregelen die de concurrentie moeten bevorderen.

- Liberalisering van het benoemingsbeleid. Voor de benoeming tot notaris is het niet meer nodig op een vacature of een nieuwe standplaats te wachten. Iedere kandidaat-notaris die aan de opleidingseisen (universitaire opleiding notarieel recht) en stageverplichtingen voldoet (6 jaar) en over een ondernemingsplan beschikt dat is goedgekeurd door een Commissie van deskundigen, komt voor benoeming in aanmerking.
- De afschaffing van het verbod op het verrichten van ambtshandelingen buiten het arrondissement van vestiging.
- Het (geleidelijk) vrijlaten van de notariële tarieven. De tarieven in de familiepraktijk zijn vrijgelaten bij de inwerkingtreding van de nieuwe Wna (in 1999). Voor minder draagkrachtigen geldt overigens nog wel een maximumtarief. De tarieven in de onroerendgoedpraktijk zijn – na een overgangsregeling met steeds ruimer wordende bandbreedtes in de vorm van minimum- en maximumprijzen – per 1 juli 2003 volledig vrijgelaten. De tarieven in de vennootschapspraktijk waren reeds vrij voor de inwerkingtreding van de nieuwe wet.

Ten tweede is in de Wna de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie (KNB) getransformeerd van een privaatrechtelijke vereniging tot een publiekrechtelijk lichaam met verordenende bevoegdheden. Via de beroeps- en gedragsregels scheidt de KNB een kader waarbinnen de notaris opereert. Alle (kandidaat-)notarissen zijn van rechtswege lid van de KNB.

Ten derde is het (financiële) toezicht aangescherpt en opgedragen aan het Bureau Financieel Toezicht (BFT), een zelfstandig bestuursorgaan dat in 1999 is ontstaan uit de omvorming van het Centraal Bureau van Bijstand dat voordien door het notariaat zelf werd bekostigd. Behalve notariskantoren onderwerpt het BFT sinds de nieuwe Gerechtsdeurwaarderswet van 2001 ook

²²² Plug e.a., 2003.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

gerechtsdeurwaarders aan risicoanalyses. Verder zijn toezicht en tuchtrecht uitgebreid tot kandidaat-notarissen. Daarnaast is er een wettelijke regeling gekomen voor de bescherming van cliëntengelden.

Commissie Evaluatie Wet op het notarisambt (Cie-Hammerstein)

Op 9 juli 2004 heeft de Minister van Justitie een commissie ingesteld die als taak kreeg de nieuwe Wna te evalueren.²²³ De commissie stond onder voorzitterschap van de heer mr. A. Hammerstein, destijds president van het Gerechtshof Arnhem. In de evaluatie van de Cie-Hammerstein stond centraal of de geïntroduceerde marktwerking de beoogde effecten heeft gehad. Daarnaast heeft de commissie gekeken of de in de wet verankerde mix tussen het publieke en private domein voldoende evenwichtig is voor de verschillende aspecten van de notariële beroepsuitoefening. Ook heeft de commissie onderzoek laten verrichten naar de gevolgen van prijsconcurrentie in het notariaat met het oog op het beoordelen van de gevolgen van de introductie van marktwerking.²²⁴ De Minister van Justitie heeft het eindrapport van de Cie-Hammerstein op 28 september 2005 aangeboden aan de Tweede Kamer.²²⁵ Het rapport is, tezamen met de kabinetsreactie op het rapport,²²⁶ op 23 mei 2007 besproken tijdens een algemeen overleg van de vaste kamercommissie voor Justitie.²²⁷

²²³ Zie het instellingsbesluit van de Minister van Justitie van 9 juli 2004, Staatscourant 2004, nr. 137, p. 12.

²²⁴ EIM (2005). *Prijsconcurrentie in het notariaat* (rapport in opdracht van de commissie Evaluatie Wet op het notarisambt), Zoetermeer.

²²⁵ Tweede Kamer, 2005-2006, 23 706, nr. 62.

²²⁶ Tweede Kamer, 2005-2006, 23 706, nr. 64.

²²⁷ Tweede Kamer, 2005-2006, 23 706, nr. 67.

3. Marktdynamiek

Het aantal notarissen in Nederland neemt gestaag toe. In de zeven jaar voor de nieuwe Wna zijn er ongeveer evenveel notarissen bijgekomen als in de zeven jaar erna. Als het gaat om de toename van het aantal notarissen is er dus niet echt een effect van de marktwerking waarneembaar. De ontwikkeling van de Nederlandse markt voor notarisdiensten markt houdt echter in belangrijke mate verband met de ontwikkeling van de onroerendgoedmarkt. In 2006 waren er en 1493 notarissen en 2089 kandidaat-notarissen in Nederland.

Een ontwikkeling die wel een rechtstreeks gevolg lijkt te zijn van de invoering van meer marktwerking in het notariaat, is de opkomst van de zogenaamde prijsvechters. Dit zijn vaak nieuwe kantoren van jonge notarissen die met lage(re) tarieven marktaandeel proberen te veroveren. Deze lage tarieven kunnen zij bieden door scherp te letten op de kosten (goedkopere huisvesting) en door genoeg te nemen met een lager bedrijfsresultaat dan gebruikelijk is in de sector. In eerste instantie stegen de tarieven voor de notariële dienstverlening na de invoering van meer marktwerking in het notariaat in 1999. Met hun lage tarieven hebben de prijsvechters de markt echter opengebrouwen. Eerst in het hogere segment van de onroerendgoedpraktijk. Later volgde ook het lagere segment. Testamenten zijn sinds 1999 wel duurder geworden.

De werkwijze van deze prijsvechters is niet zonder kritiek gebleven van meer traditionele notarissen. Met name de kwaliteit van werken zou te wensen overlaten. Vandaar dat de Cie-Hammerstein, die de nieuwe Wna heeft geëvalueerd, in het bijzonder onderzoek heeft gedaan naar de prijsvechters in het notariaat. Dit onderzoek zal in de volgende paragraaf worden besproken.

4. Publieke belangen

4.1 Kwaliteit

Deze subparagraaf bespreekt twee recente onderzoeken naar concurrentie en kwaliteit in het notariaat. Het gaat ten eerste om het evaluatie-onderzoek van de Cie-Hammerstein dat mede ziet op kwaliteit. Daarna komt een studie van het Centraal Planbureau (CPB) naar concurrentie en kwaliteit in het notariaat aan de orde. De evaluatie van de Cie-Hammerstein en de CPB-studie verschenen ongeveer gelijktijdig in september 2005. De onderzoeken laten echter verschillende uitkomsten zien.

De Cie-Hammerstein concludeert dat er in het algemeen géén harde aanwijzingen bestaan dat de kwaliteit door het vrije(re) vestigings- en prijsbeleid achteruit is gegaan. Enerzijds zijn er geluiden dat door de concurrentiedruk de inhoudelijke kwaliteit afneemt en dat er minder voorlichting (*Belehrung*) zou zijn, anderzijds zijn er signalen dat sprake is van efficiëntere kantoren en het gebruik van gestandaardiseerde werkwijzen waardoor de kwaliteit juist toeneemt.²²⁸

Juridische deskundigheid

De juridische deskundigheid lijkt afdoende te worden geborgd via de eis van een universitaire opleiding notarieel recht, een zesjarige stage (incl. driejarige beroepsopleiding) en de verplichte permanente educatie, aldus de Cie-Hammerstein. Via deze eisen is geborgd dat een voldoende kwaliteit geleverd kan worden. ICT-ontwikkelingen en standaardisering zorgen ervoor dat steeds meer waarborgen worden ingebouwd om een goed product af te kunnen leveren.

Kwaliteit van de dienstverlening

De kwaliteit van de dienstverlening is toegenomen, aldus de Cie-Hammerstein. Steeds meer notarissen verstrekken offertes, verruimen hun openingstijden en maken gebruik van internet. Zij spelen daarmee in op de behoeften van afnemers. Ook is vaak het eerste half uur advies gratis. Afnemers nemen juist op dit aspect van de kwaliteit verschillen tussen notarissen waar. De concurrentieprikkel is hier het meest effectief geweest.

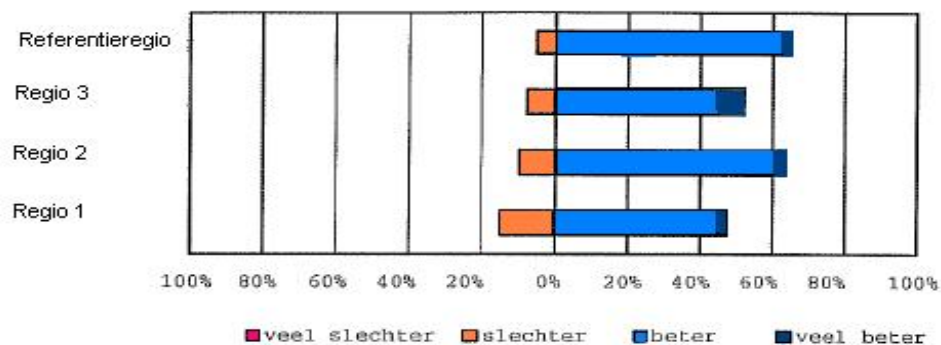
Uit 160 gesprekken die ten behoeve van de Cie-Hammerstein zijn gevoerd met een aantal specifieke relaties van notarissen voor de onroerendgoedpraktijk- zoals makelaars, projectontwikkelaars en hypotheekadviseurs - komt in het algemeen een positief beeld naar voren over de ontwikkeling van de notariële dienstverlening.²²⁹ De conclusie van de onderzoekers is dat marktwerking in de perceptie van de zakelijke relaties veel positieve ontwikkelingen tot gevolg heeft gehad. De klantgerichtheid is volgens hen verbeterd (zie figuur 1), de snelheid van handelen is toegenomen (zie figuur 2), er is meer openheid gekomen en de notaris is gemakkelijker aanspreekbaar geworden voor klanten. De afstand tussen het notariaat en de cliënt is verkleind en er wordt veel beter ingespeeld op de behoeften van cliënten. Volgens de zakelijke relaties zijn de beloften van marktwerking uitgekomen: lagere tarieven en een betere dienstverlening.

²²⁸ Commissie Evaluatie Wet op het notarisambt (2005). *Het beste van twee werelden*, p. 29 e.v.

²²⁹ Commissie Evaluatie Wet op het notarisambt (2005). *Het beste van twee werelden*, p. 32 e.v.

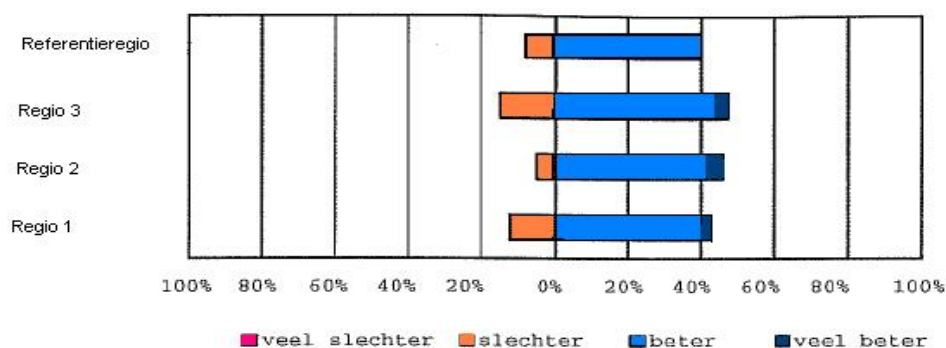
ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Figuur 1. Ontwikkeling klantgerichtheid



Bron: EIM

Figuur 2. Ontwikkeling snelheid van handelen



Bron: EIM

Integriteit

De notaris wordt geacht zijn taak vanuit een onafhankelijke positie uit te voeren en zich bij de behandeling van zaken onpartijdig op te stellen. Tegelijkertijd wordt van de notaris verwacht dat hij, als ondernemer, op prijs en kwaliteit concurreert en commerciële belangen in het oog houdt. Uit onderzoek naar de beroepsethiek van notarissen (Laclé & Krop, 2004) bleek dat ruim driekwart van de (kandidaat-)notarissen van mening is dat bij de invulling van het notarisambt de publieke dimensie het primaat moet hebben boven dat van het ondernemerschap.²³⁰ De beroeps- en gedragsregels vormen een kader voor het notarieel handelen en de naleving van deze regels is dan ook belangrijk bij de bewaking van de beroepsethiek. Een deel van de notarissen (11%) en de kandidaat-notarissen (8%) acht bijvoorbeeld de naleving van de full-serviceregels (de ministerieplicht) niet van belang. (Kandidaat-)notarissen beoordelen de naleving van de beroeps- en gedragsregels op eigen kantooniveau als goed tot zeer goed, terwijl ze naleving van deze regels door de beroepsgroep als geheel noch goed, noch slecht vinden. Met andere woorden: minder goed dan op het eigen kantoor.

Ten aanzien van de meeste beroeps- en gedragsregels die zijn opgenomen in de enquête geven (kandidaat-)notarissen aan dat de naleving door de beroepsgroep aanzienlijk minder is geworden. De regels waarvan de naleving volgens de respondenten duidelijk minder is geworden sinds 1999 zijn de full-serviceregel (75%), het verlenen van medewerking bij de overdracht van dossiers (50%) en het provisieverbod (50%). De meerderheid van de notarissen vindt dat het klimaat waarin notarissen elkaar kunnen aanspreken op de naleving van de beroeps-

²³⁰ Voert, M. ter. Ewijk, M. van. (2004). *Eerste Trendrapportage Notariaat, Toegankelijkheid, continuïteit, kwaliteit en integriteit in het notariaat*. Zie: Tweede Kamer, 2004-2005, 23 706, nr. 60.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

en gedragsregels, sinds de invoering van de Wna in 1999, is verminderd. Enkelen vinden echter dat dit juist beter is geworden.

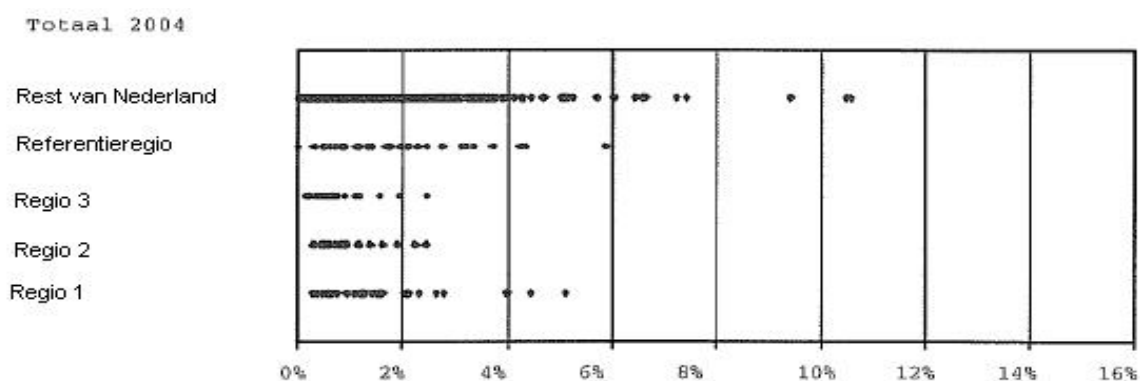
Om het toezicht op de integriteit te verbeteren is een systeem van intercollegiale toetsing bedacht. Auditoren (notarissen en kandidaat-notarissen) die zijn opgeleid door de KNB en het BFT zien, onder andere, toe op de naleving van de Wet identificatie bij dienstverlening (Wid) en de Wet Melding Ongebruikelijke Transacties (Wet MOT).

Prijsvechters

Prijsvechters hebben de markt opengebrouwen door lage tarieven te hanteren. Dit heeft tot veel onrust onder de gevestigde kantoren geleid waarbij vraagtekens werden geplaatst bij de wijze van werken op deze kantoren. De kwaliteit van werken zou minder zijn, niet alle door de wet voorgeschreven werkzaamheden zouden worden verricht (geen of weinig testamenten), er zouden meer fouten worden gemaakt, er zou onder de kostprijs worden gewerkt en gekwalificeerd personeel zou worden vervangen door minder gekwalificeerde medewerkers.²³¹

Om meer duidelijkheid te krijgen over het functioneren van de prijsvechters heeft de Cie-Hammerstein nader onderzoek laten doen naar een mogelijke relatie tussen prijs en kwaliteit en naar eventuele verschillen met betrekking tot de nauwkeurigheid van werken tussen gevestigde kantoren en nieuwkomers. Dit onderzoek is uitgevoerd in een aantal regio's waar de discussie tussen notarissen over de tarieven hoog was opgelopen. Daarbij is gebruik gemaakt van gegevens van het Kadaster, dat hiervoor een telling heeft gemaakt van de attenderingen voor niet-inschrijving en de verzoeken tot verbetering (een minder ingrijpende fout). Deze cijfers zijn per individueel kantoor afgezet tegen het totaal aantal ingeschreven akten van dat kantoor. Drie regio's, waar concurrenten elkaar niet alleen via de prijs bevechten maar ook met het zoeken van publiciteit, zijn vergeleken met een referentieregio. Het onderzoek laat zien dat in de eerste helft van 2004 bij gemiddeld 1,2% van de akten een herstelakte nodig was. In totaal is de score berekend voor 844 kantoren, ongeveer 300 kantoren blijven onder de 1% fouten. 20 kantoren hadden meer dan 5% onvolkomenheden. Voor de onderzochte regio's geldt dat de foutenmarge van kantoren die zich nadrukkelijk met lage tarieven profileren, niet hoger is dan gemiddeld (zie figuur 3). Voor twee regio's lag de foutenmarge gemiddeld zelfs duidelijk onder het landelijk kantoorgemiddelde.

Figuur 3. Aantal fouten in akten (2004)



Bron: EIM

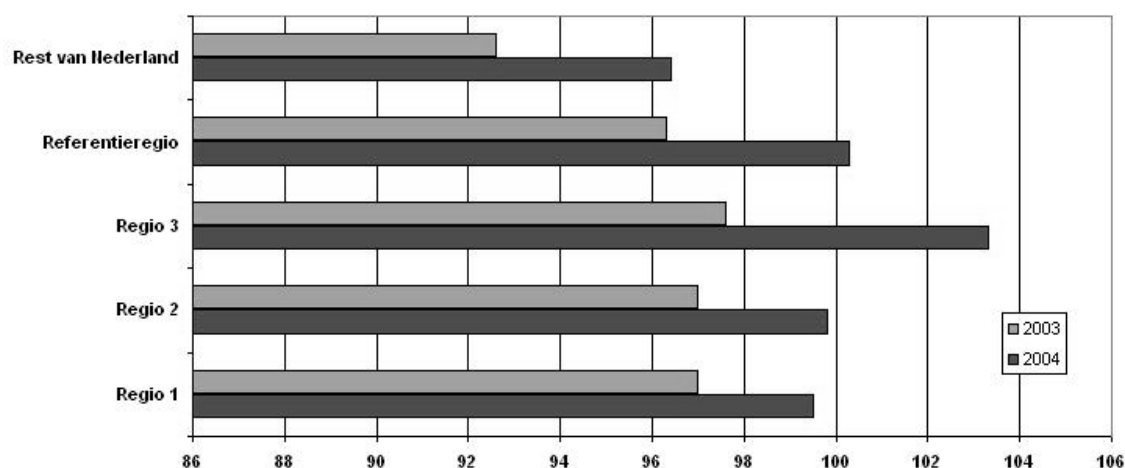
²³¹ Commissie Evaluatie Wet op het notarisambt (2005). *Het beste van twee werelden*, p. 33 e.v.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Daarnaast is het Kadaster gevraagd om ten aanzien van de prijsvechters die voor dit onderzoek zijn geselecteerd, nader onderzoek te doen naar de hoeveelheid hypothecaire inzagen die plaatsvonden rond de transportdatum. De resultaten van dit onderzoek laten zien dat het gemiddelde aantal inzagen binnen de bandbreedte van 2,75 tot 4,27 per akte blijft. Als wordt uitgegaan van de veronderstelling dat een goede notaris voor een losse hypotheek of een losse levering ten minste drie hypothecaire inzagen doet, dan is dit een goede score. Bij een combinatie van levering en hypotheek zijn de inzagen te combineren waarmee met drie inzagen twee akten zijn ‘afgedekt’.

Bij het Centraal Testamentenregister (CTR) is onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van het aantal nieuwe testamenten in 2003 en 2004. In de regio's met prijsvechters worden ongeveer evenveel testamenten opgesteld als in de referentieregio (zie figuur 4). Individuele prijsvechters zijn volgens de CTR-gegevens allemaal actief in de familiepraktijk. Ze wijken niet af in de ontwikkeling van het aantal nieuwe testamenten ten opzichte van andere kantoren in hun omgeving. Gemiddeld is het aantal testamenten per notaris overigens wel afgenomen als gevolg van enerzijds het nieuwe erfrecht en anderzijds het toegenomen aantal notarissen.

Figuur 4. Ontwikkeling nieuwe testamenten 2003-2004



Bron: CTR

De conclusie die uit deze onderzoeken getrokken kan worden, is dat de als prijsvechters te boek staande kantoren in de onderzochte regio's, voor zover het gaat om de maatstaven van het Kadaster en het CTR, niet afwijken van de andere kantoren in hun regio.

Ongeveer gelijktijdig met de evaluatie van de Cie-Hammerstein, verscheen ook een rapport van het CPB over concurrentie en kwaliteit in het notariaat.²³² Uit de CPB-studie komt een ander beeld naar voren. Het CPB vond geen significant verschil tussen het niveau van concurrentie in 1996 (drie jaar voor de wetswijziging) en 2002 (drie jaar na de wetswijziging) op lokale markten voor de familiepraktijk en het lagere segment van de onroerendgoedpraktijk.²³³ Op de nationale

²³² Nahuis, R. Noailly, J. (2005). *Competition and Quality in the Notary Profession*, CPB Document No. 94, The Hague.

²³³ Het rapport gebruikt hiervoor twee verschillende indicatoren voor het meten van het niveau van concurrentie voor en na de liberalisering: een relatieve-winst indicator en een variant van de Bresnahan-Reiss indicator. De eerste methode is gebaseerd op de idee dat een toename in de efficiency van een bedrijf een toename van de concurrentie weerspiegelt. De tweede indicator meet met hoeveel winstmarges afnemen als nieuwe concurrenten tot de lokale markt toetreden.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

markt voor zakelijke afnemers (de ondernemingsrechtpraktijk en het hogere segment van de onroerendgoedpraktijk) waren de resultaten meer wisselend en is er enig bewijs voor toegenomen concurrentie.

Ten aanzien van de effecten op kwaliteit vonden de onderzoekers bewijs voor de angst dat concurrentie ten koste zou gaan van de kwaliteit. Twee verschillende aspecten van kwaliteit werden onderzocht: kwaliteit die de klant zelf goed kan beoordelen in een klanttevredenheidsonderzoek, en kwaliteit waar de consument zelf geen goed zicht op heeft (de juridische kwaliteit). Het klanttevredenheidsonderzoek liet zien dat concurrentie een negatief effect heeft op de kwaliteit, met name op de klantvriendelijkheid en de doorlooptijd van dossiers. Een vergelijking van het aantal fouten in akten bij het Kadaster in de jaren 1995 en 2003 laat zien dat in laatstgenoemd jaar notariskantoren in oligopolistische markten een lagere kwaliteit leveren dan kantoren in een monopolie-situatie. Dit was niet het geval in 1995 en hierdoor wordt de suggestie gewekt dat concurrentie leidt tot een vermindering van kwaliteit.

Dit resultaat wijkt af van het onderzoek van de Cie-Hammerstein waaruit bleek dat notariskantoren die lage tarieven hanteren (de zgn. prijsvechters) niet meer fouten maken dan notariskantoren die hogere prijzen rekenen. De verschillende uitkomsten kunnen wellicht verklaard worden door het feit dat de Cie-Hammerstein kwaliteit vergelijkt tussen de verschillende regio's in de geliberaliseerde markt en niet een vergelijking maakt tussen de situatie voor en na de liberalisering. Ook de variabelen om kwaliteit te meten waren niet gelijk in beide studies.²³⁴

Het CPB concludeert dat de liberalisering van 1999 nog niet aantoonbaar heeft geleid tot meer concurrentie tussen notarissen. Klaarblijkelijk kan het lang duren voordat het vrijgeven van tarieven en toetreding effect begint te sorteren. De meest recente gegevens die het CPB heeft gebruikt zijn van 2003. Het kan zijn dat de situatie sindsdien is verbeterd, aldus het CPB.²³⁵

Klachten

Een andere indicator voor kwaliteit kan het aantal klachten zijn. Het aantal door de KNB ontvangen klachten lag de afgelopen jaren redelijk constant tussen de 250 en 300 per jaar (zie tabel 1). Indien het aantal klachten wordt afgezet tegen het aantal akten dat jaarlijks door de Nederlandse notarissen wordt opgemaakt (tussen de anderhalf en twee miljoen, zie tabel 3), dan is het aantal klachten echter relatief zeer laag te noemen. Er lijkt dan ook geen direct verband te bestaan tussen het aantal klachten en de invoering van vrije tarieven en vrije vestiging in 1999.

²³⁴ Bergh, R. Van den. Montangie, Y. (2005). Competition in professional markets: Are Latin notaries different?, *Siena memos and papers on law and economics*, p. 14.

²³⁵ Noailly, J. Vollaard, B. (2006). Concurrentie en kwaliteit in het notariaat, *Economische Statistische berichten*, 30 juni, p. 310.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Tabel 1: Aantal klachten, onderverdeeld naar aard van de klacht

	1998	1999	2000	2001/ 2002*	2002/ 2003*	2003/ 2004*	2004/ 2005*	2005/ 2006*
Dienstverlening (bv. Notaris niet bereikbaar)	156	115	179	136	178	200	241	183
Inhoud**	73	79	61	113	61	29	80	82
Onpartijdig handelen ***	51	36	32	19	12	14	26	14
Overig / onduidelijk, niet te plaatsen	29	31	4	4	3	3	29	6
Totaal	309	276	276	272	254	246	376	285

Bron: KNB

* Gegevens hebben betrekking op het verslagjaar dat loopt van oktober t.e.m. september. Over de voorgaande jaren heeft de KNB ten behoeve van de monitorcommissie de gegevens berekend over kalenderjaren januari t.e.m. december

** Fout in akte, die de notaris volgens klager behoort te herstellen

*** Komt veel voor wanneer partijen onenigheid hebben bij boedelkwesties. De notaris doet voorstellen, die door de ene partij worden opgevat als een voordeel voor de wederpartij

Tabel 2: Aantal klachten, onderverdeeld naar specialisme

	1998	1999	2000	2001/ 2002*	2002/ 2003*	2003/ 2004*	2004/ 2005*
Nalatenschappen	125	101	126	126	112	86	134
Registargoed	87	75	80	81	69	71	105
Echtscheiding	15	11	15	11	7	14	18
Diversen	82	89	55	51	62	72	41
Onduidelijk	-	-	-	3	4	3	-
Totaal	309	276	276	272	254	246	298

Bron: KNB

* Gegevens hebben betrekking op het verslagjaar dat loopt van oktober t.e.m. september. Over de voorgaande jaren heeft de KNB ten behoeve van de monitorcommissie de gegevens berekend over kalenderjaren januari t.e.m. december

Tabel 3: Totaal aantal notariële akten 1998-2006

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Totaal aantal Akten	1674000	1822000	1654000	1585000	1629000	1642000	1688054	1785125	1814659
Index totaal aantal Akten	100	109	99	95	97	98	101	107	108

Kwaliteitstransparantie

De transparantie van de kwaliteit blijft een probleem omdat er sprake is van informatieasymmetrie tussen notaris en consument over de inhoudelijke kwaliteit van een akte of een juridisch advies. Eventuele fouten in akten openbaren zich vaak pas vele jaren later. Het is de vraag of bij de betreffende hooggespecialiseerde juridische werkzaamheden dit probleem oplosbaar is voor de klant en het notariaat. Waar het een concrete specifieke akte of advies betreft zou immers hoogstens via *second opinions* vooraf – tegen extra kosten – de kans op fouten verkleind kunnen worden en meer uitleg mogelijk zijn. Meer in het algemeen heeft de KNB een systeem van intercollegiale toetsing (*peer reviews*) bedacht, waarbij ook op het niveau van individuele dossiers naar de inhoudelijke kwaliteit gekeken wordt.

Kwaliteit in het notariaat berust ook op het volgen van de juiste (standaard)procedures, zoals voor- en narecherches bij onroerendgoedtransacties. Het mogelijke zicht hierop voor de klant is toegenomen doordat certificering of het hanteren van kwaliteitshandboeken- en systemen bij kantoren in het notariaat sinds 2004 algemeen ingang heeft gevonden. Momenteel zijn enkele tientallen kantoren gecertificeerd en ruim honderd hanteren in enigerlei vorm kwaliteits(bewakings)systemen; in totaal zijn bij meer dan een kwart van de kantoren kwaliteitssystemen geïmplementeerd. Verder is het kabinet van plan om alle tuchtrechtelijke uitspraken (ook die over notarissen) te gaan publiceren op internet. Ook dit kan bijdragen aan meer inzichtelijkheid voor consumenten over notariskantoren.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Samenvatting

Het onderzoek dat is uitgevoerd ten behoeve van de Cie-Hammerstein en het onderzoek van het CPB laten verschillende uitkomsten zien. De Cie-Hammerstein concludeert dat er in het algemeen géén harde aanwijzingen bestaan dat de kwaliteit door het vrije(re) vestigings- en prijsbeleid achteruit is gegaan. De onderzoekers van het CPB vonden wel bewijs voor de angst dat concurrentie ten koste zou gaan van de kwaliteit. Het klanttevredenheidsonderzoek liet zien dat concurrentie een negatief effect heeft op de kwaliteit, met name op de klantvriendelijkheid en de doorlooptijd van dossiers.

4.2 Toegankelijkheid

In deze subparagraaf worden de beschikbaarheid en de betaalbaarheid behandeld. De beschikbaarheid wordt in kaart gebracht door de ontwikkeling van het aantal notarissen te beschrijven. Voor de betaalbaarheid is de belangrijkste indicator de ontwikkeling van de notaristarieven. Daarnaast wordt aandacht besteed aan prijstransparantie en tariefdifferentiatie.

Aantal notarissen

In 2006 waren er 1493 notarissen in Nederland en 2089 kandidaat-notarissen.²³⁶ Een kandidaat-notaris kan in principe dezelfde handelingen verrichten als een notaris en bepaalt daardoor mede het volume aan notarisdiensten dat in Nederland kan worden aangeboden. Alleen het daadwerkelijk passeren van de akten is exclusief voorbehouden aan de notaris zelf.

Uit de cijfers kan worden opgemaakt dat het aantal notarissen gestaag groeit (zie figuur 5). Met 1493 notarissen telde Nederland in 2006 het hoogste aantal notarissen ooit. Hoewel het aantal notarissen nog steeds een stijgende tendens vertoont, vlakt de stijging sinds 2002 wel af. Het is moeilijk om aan te geven wat de invloed is geweest van meer marktwerking in het notariaat op het aantal (kandidaat-)notarissen. Weliswaar steeg het aantal notarissen in de zeven jaar na de wetwijziging (1999-2006) van 1368 naar 1493. In een vergelijkbare periode voor de wetwijziging (1992-1999) steeg het aantal notarissen echter ook: van 1111 naar 1368. Het enige verschil is dat voor 1999 de uitbreiding van het aantal standplaatsen was gereguleerd waarbij marktontwikkelingen in aanmerking werden genomen. Nu bepaalt de markt zelf of er ruimte is voor nieuwe toetreders. Velen verwachtten na de liberalisering van het benoemingsbeleid een flinke toename van het aantal notarissen. Het aantal notarissen is weliswaar verder toegenomen. Een bijzonder grote toename betrof het echter niet.

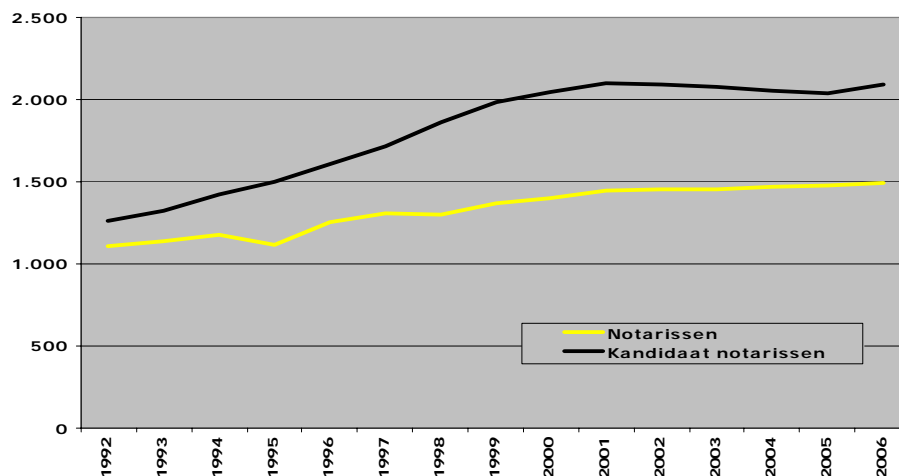
Het aantal kandidaat-notarissen kende in 2001 haar hoogtepunt (2098) en is daarna gedaald. In 2006 was bijna het niveau van 2001 weer bereikt. In principe zijn kandidaat-notarissen na afronding van hun verplichte stage-periode en indien zij over een goedgekeurd ondernemingsplan beschikken, vrij om een eigen kantoor te beginnen. Uit onderzoek van EIM is gebleken dat kandidaat-notarissen het aantrekkelijker vinden om aansluiting te zoeken bij een bestaande maatschap en te werken in loondienst en parttime, dan om een solitaire vestiging te openen. Kandidaat-notarissen geven aan deze voorkeur te hebben omdat de gevraagde goodwill om een kantoor over te nemen soms aanzienlijk is, een brede kennis van het vak vereist is en er sprake is van een onzekere markt. Dit sluit ook aan bij de specialisatietendens die zichtbaar is binnen de grote(re) notariskantoren.²³⁷

²³⁶ KNB. (2007). Hoeveel notarissen kan de markt aan?, *Notariaat Magazine*, nummer 2 (februari), <http://www.notaris.nl/page.asp?id=1032>.

²³⁷ Commissie Evaluatie Wet op het notarisambt (2005). *Het beste van twee werelden*, p. 27.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

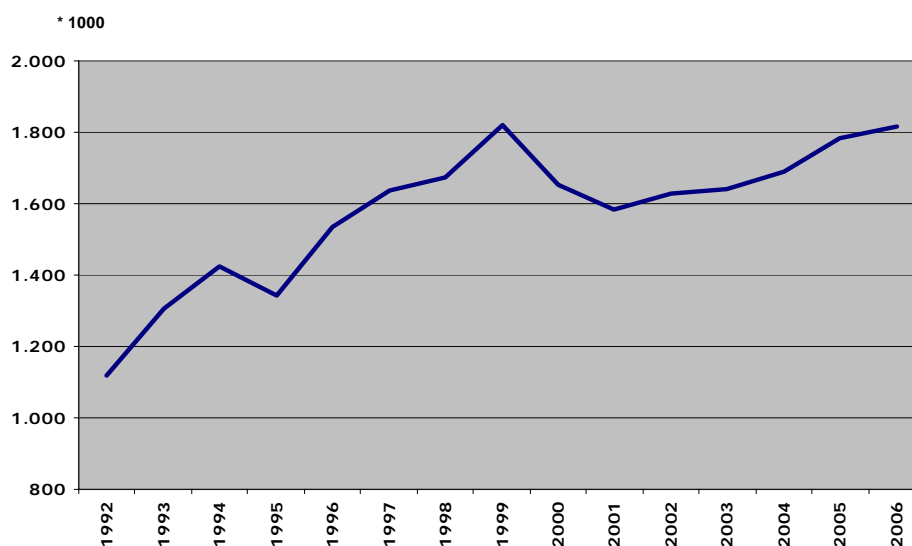
Figuur 5 : Aantal Notarissen



bron: Notariaat magazine

De ontwikkeling van het aantal notarissen wordt in belangrijke mate bepaald door de bijzondere kenmerken van de notarismarkt. De groei van de notarismarkt is niet onbeperkt. Weliswaar hebben notarissen het (domein)monopolie om bepaalde aktes te verlijden, de omvang van die markt wordt ook beperkt door de vraag naar die aktes (vgl. figuur 6). Conjuncturele bewegingen, bijvoorbeeld op de huizenmarkt (de onroerendgoedpraktijk is het grootste en belangrijkste segment binnen het notariaat), lijken in belangrijke mate de ontwikkeling van het aantal notarissen te bepalen. Het enkele feit van invoering van marktwerking in het notariaat heeft die invloed niet. Overigens stijgt zowel het absolute aantal koopwoningen en het relatieve aantal koopwoningen binnen de totale woningvoorraad nog altijd waardoor de verwachting is gerechtvaardigd dat de notarismarkt ook in de toekomst kan blijven groeien.

Figuur 6 : Totaal aantal Akten



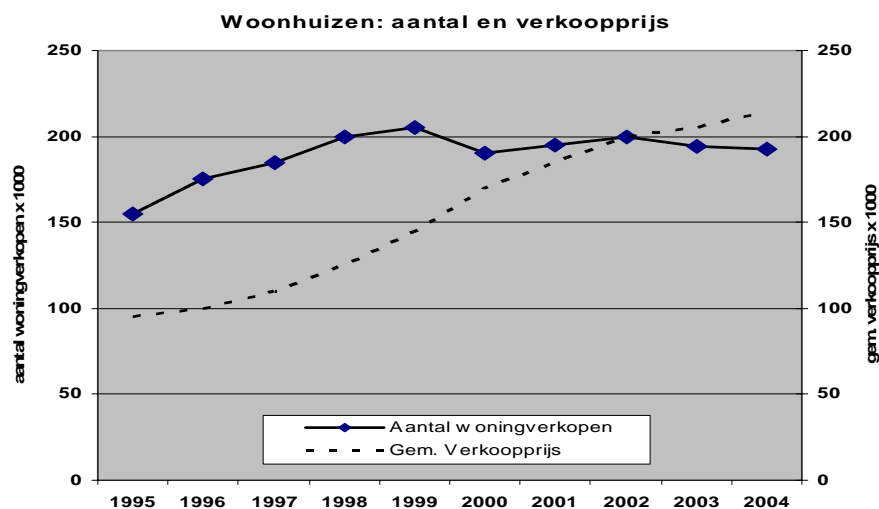
Bron: Notariaat magazine

In de tweede helft van de jaren negentig stegen de huizenprijzen en nam het aantal woningtransacties flink toe (zie figuur 7). Het aantal gepasseerde aktes nam hierdoor ook toe en

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

daardoor ook de aantallen notarissen en kandidaat-notarissen. In 1999 had de onroerendgoedmarkt een hoogtepunt bereikt. Hoewel de prijzen blijven stijgen neemt het aantal transacties (en dus het aantal notariële akten) af. Het aantal notarissen en kandidaat-notarissen reageert hier met enige vertraging op. In de periode 2002-2003 komen er nauwelijks notarissen bij, het aantal kandidaten neemt licht af. Na 2005-2006 trekt de onroerendgoedmarkt weer aan en stijgt het aantal notarissen weer.

Figuur 7 : Aantal verkochte woonhuizen en gemiddelde verkoopprijs



Bron: Cie-Hammerstein

Naast de liberalisering van het vestigingsbeleid is in 1999 ook het verbod voor notarissen om ambtshandelingen te verrichten buiten hun arrondissement van vestiging komen te vervallen. Deze maatregel kan ook een positief effect hebben op de fysieke toegankelijkheid voor afnemers van notarisdiensten. Notarissen concurreren niet meer louter regionaal maar ook nationaal niveau. Dit verruimt de keuzemogelijkheden voor consumenten.

Tarieven

De belangrijkste prestatie-indicator voor toegankelijkheid is de ontwikkeling van de tarieven. Er zijn aanwijzingen dat de tarieven in zowel de familiepraktijk als de onroerendgoedpraktijk na de wetwijziging van 1999 in eerste instantie zijn gestegen. Na 2002 begonnen de tarieven in het hoogste segment van de onroerendgoedpraktijk (het dure onroerend goed) echter te dalen. Deze daling heeft zich later ook voortgezet in de lagere segmenten van de onroerendgoedpraktijk.

Op 1 juli 2003 is de laatste stap gezet in het vrijmaken van de tarieven binnen het notariaat. Op dat moment zijn de tarieven van de onroerendgoedpraktijk geheel vrijgelaten. Het CBS is sinds het vierde kwartaal van 2003 de prijsontwikkeling in het notariaat gaan bijhouden.

Indien wordt gekeken naar de wettelijke taken van de notaris (dat zijn de taken waarvoor de notaris het domeinmonopolie heeft en die 94% van werkzaamheden van een notaris uitmaken) dan past het CBS daar een weging toe voor de verdeling van de werkzaamheden van een notaris: familiepraktijk = 17%, onroerend goedpraktijk = 67% en ondernemingspraktijk = 16% (totaal wettelijk taken notariaat = 100%). De cijfers van het CBS laten zien dat het gemiddelde notaristarief tussen eind 2003 en eind 2006 met 3% is gedaald. De tarieven in de onroerend

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

goedpraktijk zijn met 9% gedaald. Daar staat tegenover de tarieven in de familiepraktijk en de ondernemingsrechtpraktijk met resp. 12% en 8% zijn gestegen (zie tabel 4).

Tabel 4: Prijsindexcijfers notariaat 2003-2006

Vakgebied	Weging (%)	2003 4 ^e kwart.	2004 4 ^e kwart.	2005 4 ^e kwart.	2006 4 ^e kwart.
		<i>Prijsindexcijfer diensten</i>			
Notariaat totaal	100	100	99	98	97
Familiepraktijk	17	100	103	108	112
Onroerend goedpraktijk	67	100	97	94	91
Ondernemings-praktijk	16	100	102	102	108

(Bron: CBS)

Uit de cijfers blijkt dus dat het gemiddelde tarief in het notariaat sinds het volledig vrijgeven van alle tarieven is gedaald. Deze daling wordt echter in zijn geheel veroorzaakt door een daling van de tarieven binnen de onroerendgoedpraktijk. De onroerendgoedpraktijk bepaalt echter ook voor het grootste deel de omzet van een notaris.

De Cie-Hammerstein geeft aan dat de stijging van de tarieven in de familiepraktijk een logisch gevolg is van de marktwerking. Vóór 1999 waren kruissubsidies van de onroerendgoedpraktijk naar de familiepraktijk gemeengoed. De tarieven in de onroerendgoedpraktijk waren met name gerelateerd aan de waarde van het onroerend goed, niet aan de kostprijs. De grote stijging van de huizenprijzen leidden tot steeds hogere notariële kosten voor de burger. Om de diensten in de onroerendgoedpraktijk betaalbaar te houden, hebben steeds meer notarissen afgezien van kruissubsidies naar de familiepraktijk.²³⁸ Notarissen zijn meer marktconform gaan declareren. Bijna alle kantoren hebben nu een systeem waarbij de kosten van een akte worden geregistreerd en de tarieven zijn gebaseerd op de werkelijke kosten. Een andere reden die wordt aangevoerd voor de prijsstijgingen in de familiepraktijk, is dat door wetwijzigingen de familiepraktijk complexer en dus duurder is geworden.²³⁹

Tariefdifferentiatie

Tot de doelen die werden beoogd met de wetwijziging van 1999 behoorde ook het komen tot meer tariefdifferentiatie. Dat er inmiddels sprake is van tariefdifferentiatie blijkt uit onderstaand overzicht. Via diverse websites kan snel en eenvoudig informatie worden ingewonnen over het laagste notaristarief in een bepaalde regio of in heel Nederland. Niet alle notarissen leveren overigens hun gegevens aan bij de beheerders van deze websites. In sommige gevallen wordt op deze sites ook de klanttevredenheid vermeld.

²³⁸ Commissie Evaluatie Wet op het notarisambt (2005). *Het beste van twee werelden*, p. 28 e.v.

²³⁹ Noailly, J. Vollaard, B. (2006). Concurrentie en kwaliteit in het notariaat, *Economische Statistische berichten*, 30 juni, p. 309.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Op de peildatum 12 september 2007 luiden de laagste en de hoogste tarieven op www.degoedkoopstenotariss.nl voor een aantal standaard notarisdiensten als volgt (alle tarieven zijn incl. BTW en excl. bijkomende kosten):

- Hypotheek- en leveringsakte (woonhuis tot € 226.890,-):	laagste: € 700,-	hoogste: € 1969,-
- Enkelvoudig testament:	laagste: € 119,-	hoogste: € 536,- ²⁴⁰
- Huwelijkse voorwaarden:	laagste: € 270,-	hoogste: € 1012,-
- Samenlevingscontract:	laagste: € 225,-	hoogste: € 500,-
- Oprichtingsakte stichting:	laagste: € 268,-	hoogste: € 893,-
- Aandelenoverdracht:	laagste: € 343,-	hoogste: € 1012,-

Betaalbaarheid minder draagkrachtigen

Om de toegang van minder draagkrachtigen tot de familiepraktijk te waarborgen bestaat een wettelijke regeling van maximumprijzen.²⁴¹ Van deze regeling wordt in de praktijk overigens nauwelijks gebruik gemaakt omdat de meeste notariskantoren voor bijvoorbeeld een enkelvoudig testament minder berekenen dan het maximumtarief van € 439,-.

Samenvatting

Na een aanvankelijke algemene stijging van de tarieven in het notariaat, begonnen de tarieven in het hoogste segment van de onroerengoedpraktijk vanaf 2002 te dalen. Daarna zijn ook de tarieven in de lagere segmenten gaan dalen. Testamenten zijn echter duurder gebleven. Gemiddeld genomen zijn de notaristarieven echter gedaald. De tarieven zijn allemaal wel meer van elkaar gaan verschillen (en dat is via websites transparant geworden), wat de klant meer keuzemogelijkheden biedt.

4.3 Doelmatigheid

In deze subparagraaf wordt de doelmatigheid besproken aan de hand van de indicator productiviteit. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de bedrijfsvoering en schaalgrootte.

Productiviteit

De productiviteit van een notaris is op diverse manieren te meten, bijvoorbeeld via het aantal akten per notaris, de kosten per akte of de winst per akte. Er zijn echter weinig publicaties voorhanden met een lange tijdreeks. Uit het onderzoek ten behoeve van de Cie-Hammerstein blijkt dat het aantal akten per notaris schommelt tussen de 1050 en 1250 per jaar. De productiviteit wordt echter grotendeels beïnvloed door de conjunctuur en maatschappelijke ontwikkelingen. Uit figuur 10 kan worden opgemaakt dat het aantal akten per medewerker sinds 2002 is toegenomen. Dit kan worden verklaard uit het feit dat het aantal medewerkers per notaris is afgenomen (zie figuur 9). Dit zou kunnen duiden op een verbetering van de doelmatigheid.

Modernisering van het notariële proces heeft een positief effect op de productiviteit. Een voorbeeld hiervan is het uitbesteden van sommige werkzaamheden aan derden. Het optimaal gebruiken van ICT resulteert in een aantal voordelen, zoals lagere kosten (voor personeel) en een

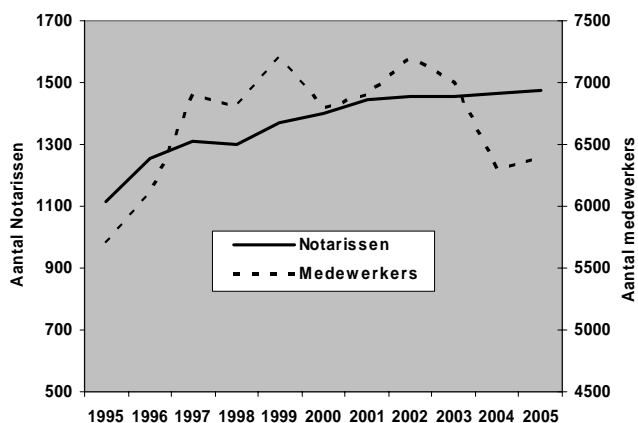
²⁴⁰ Indien zich echter een minder draagkrachtige in de zin van art. 56 Wna bij deze notaris meldt dan zal hij niet meer dan het wettelijke maximumtarief van €439,- mogen berekenen. Zie ook Regeling notariële tarieven familiepraktijk minder draagkrachtigen 2006.

²⁴¹ Artikel 56 Wna en Regeling notariële tarieven familiepraktijk minder draagkrachtigen 2006.

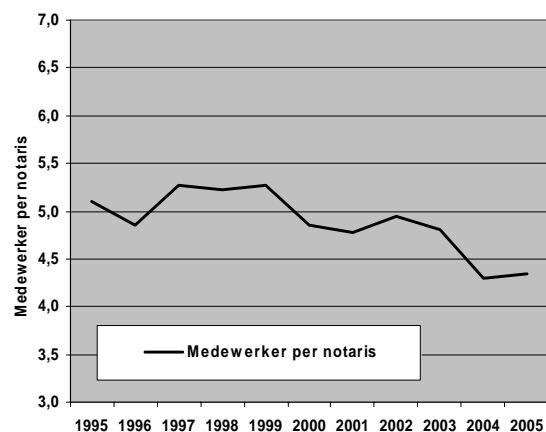
ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

stijgende productiviteit. Bovendien neemt de kwaliteit van de akte toe omdat ICT de kans op fouten verkleint.

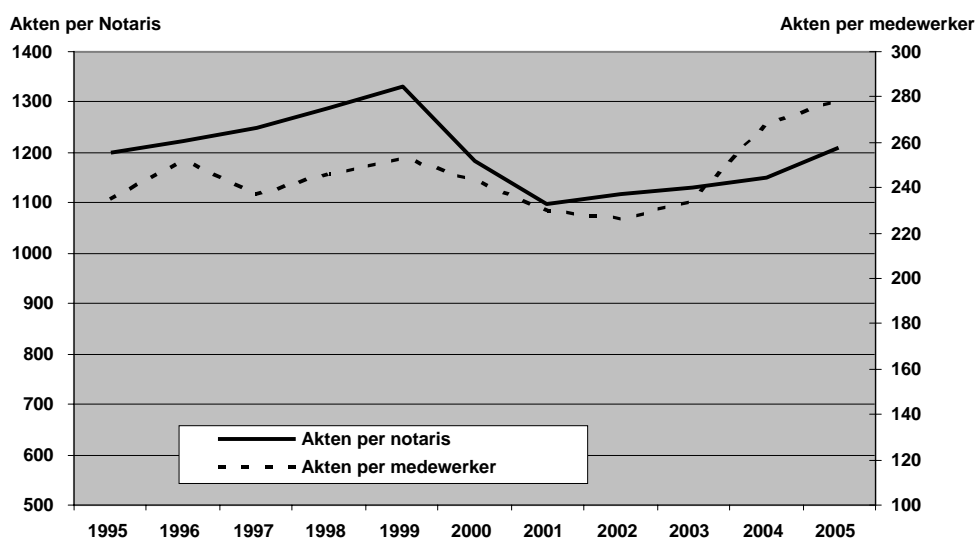
Figuur 8: Aantal notarissen en aantal medewerkers.
notaris



Figuur 9: Aantal medewerkers per notaris



Figuur 10: Aantal akten per notaris en per medewerker



Bedrijfsvoering

Het onderzoek ten behoeve van de Cie-Hammerstein, waarin het handelen van zogenoemde prijsvechters een belangrijke plaats inneemt, laat zien dat de verwachtingen ten aanzien van een efficiëntere en andere werkwijze alsmede een andere marktbenadering, ruimschoots zijn gerealiseerd (zie eerder, figuur 1 en figuur 2). De prijsvechters werken met een strak opgezette kantoororganisatie om grote aantallen akten te kunnen produceren. Alles draait daarbij om de efficiency. Deze kantoren hebben doorgaans minder, jonger en daardoor goedkoper personeel. Er wordt op ruime schaal gebruik gemaakt van de modernste automatiseringstoepassingen. Dat gebeurt overigens in toenemende mate ook bij de gevestigde kantoren en ook daar valt een tendens waar te nemen naar bedrijfsvoering met minder en goedkoper personeel. De

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

zogenaamde prijsvechters hebben deze ontwikkelingen eerder en verder doorgevoerd. Meer efficiency, meer kostprijsgerelateerd werken en meer innovatie zijn de ontwikkelingen waarmee invulling wordt gegeven aan de verwachtingen die destijds aan de introductie van marktwerking in het notariaat werden gesteld.

Schaalgrootte

Hoewel schaalgrootte en doelmatigheid niet per se aan elkaar gerelateerd hoeven te zijn is het wellicht aardig om te kijken of zich hier ontwikkelingen hebben voorgedaan na de invoering van meer concurrentie in het notariaat. De effecten lijken echter beperkt. Er is sprake van enige schaalvergroting in het notariaat. In de periode 1999-2003 is het aantal kantoren met twee of meer notarissen gestegen van 328 naar 356. Daarnaast is sprake van een toename van het aantal vormen van samenwerking tussen notariskantoren, zoals Netwerk Notarissen (130 kantoren, met 600 notarissen en kandidaat-notarissen) en Formaat Notarissen (47 kantoren, 161 notarissen), de één meer gericht op uitwisseling van informatie en de ander met het accent op commerciële activiteiten. De samenwerking is in het algemeen gericht op marketing, communicatie, automatisering, trainingen, en het uitwisselen van kennis. Ten slotte is sinds 1999 een aantal specialisatieverenigingen opgericht voor onder meer estate-planners, mediators en agrarisch specialisten.

Samenvatting

De productiviteit van het notariaat wordt grotendeels beïnvloed door de conjunctuur en maatschappelijke ontwikkelingen. In 1999 was er een duidelijke piek in het aantal akten terwijl de woningmarkt in dat jaar ook op een hoogtepunt was. Het gemiddeld aantal akten per medewerker is sinds 2002 toegenomen. Dit kan worden verklaard uit het feit dat het aantal medewerkers per notaris is afgenomen terwijl het totaal aantal akten is toegenomen. Dit zou kunnen duiden op een verbetering van de doelmatigheid.

5. Werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden

5.1 Werkgelegenheid

In paragraaf 4.2 is reeds gesproken over de ontwikkeling van het aantal notarissen en kandidaat-notarissen. De notaris – die al dan niet via een maatschap met andere notarissen ‘eigenaar’ is van het notariskantoor – is een ondernemer.²⁴² De kandidaat-notaris die in loondienst is bij een notariskantoor valt als werknemer te beschouwen.²⁴³ De overige medewerkers van notariskantoren zijn als volgt onder te verdelen.²⁴⁴ Allereerst zijn er de traditionele notarisklerken. In het verleden werden klerken in de praktijk opgeleid met aanvullende cursussen. Tegenwoordig bestaat er een vierjarige opleiding op hbo-niveau die in deeltijd gevolgd kan worden. Notarisklerken behandelen zelfstandig dossiers, bijvoorbeeld op het gebied van onroerend goed. De verwachting is dat in de toekomst de hbo-jurist meer en meer zijn intrede zal doen in het notariaat.²⁴⁵ Daarnaast zijn er de notarieel medewerkers (mbo-niveau). Zij bereiden delen van dossiers voor en doen bijvoorbeeld recherches. Notarieel secretaresses hebben minimaal vmbo als vooropleiding. Tot slot werken er op notariskantoren - onder meer - administratief medewerkers en, op de grotere kantoren, archiefmedewerkers en receptionistes.

Uit cijfers van CBS blijkt dat de werkgelegenheid in het notariaat zich in de afgelopen jaren gunstig heeft ontwikkeld (zie figuur 11). In 1995 bood de sector werkgelegenheid aan ongeveer 6900 mensen (5700 fte). In 2005 was dit aantal gestegen naar 8500 mensen (6400 fte). Het aantal banen is in de periode 1995-2005 dus met ongeveer 23% toegenomen. Het aantal fte nam toe met meer dan 12%. Indien wordt gekeken naar het onderscheid tussen het aantal banen en het aantal fte, dan is het verschil tussen deze twee in de afgelopen jaren groter geworden. Dit duidt op een relatieve toename van het aantal parttime banen. Voorts valt op dat het aantal flexcontracten in het notariaat relatief beperkt is. Het aantal flexcontracten in het notariaat is in de afgelopen jaren overigens wel toegenomen.

²⁴² In de toekomst zal het wellicht ook mogelijk worden dat een notaris in dienst treedt bij een andere notaris. Ten tijde van het schrijven van deze analyse is een wetsvoorstel dat de notaris in dienstbetrekking mogelijk moet maken, aanhangig bij de Eerste Kamer.

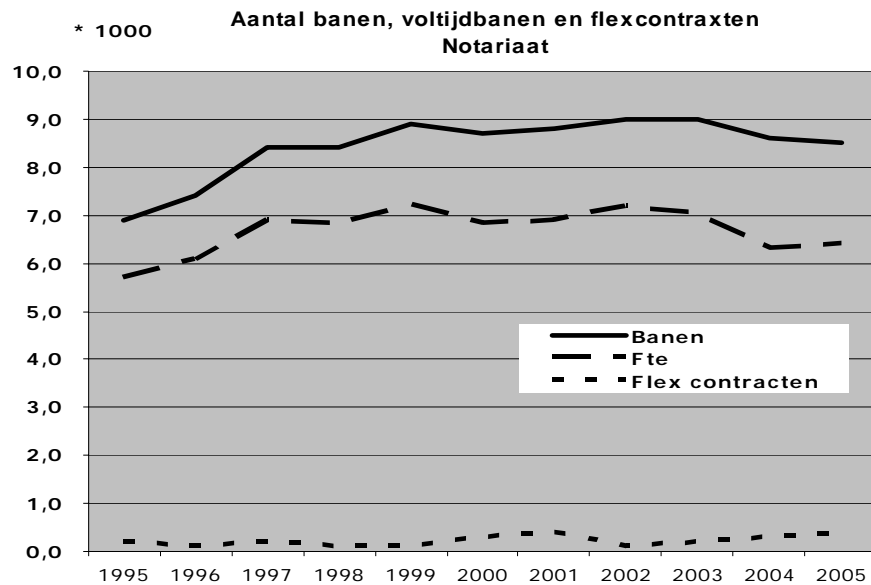
²⁴³ Overigens is er ook een beperkt aantal kandidaat-notarissen dat deel uitmaakt van de maatschap van een notariskantoor. Deze zijn niet als werknemer te beschouwen. Zie: KNB. (2006). *Jaarverslag 2005-2006*, p. 33.

²⁴⁴ Zie de ook website van de KNB: www.notaris.nl

²⁴⁵ KNB. (2007). *Notariaat Magazine*, nummer 9 (september).

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

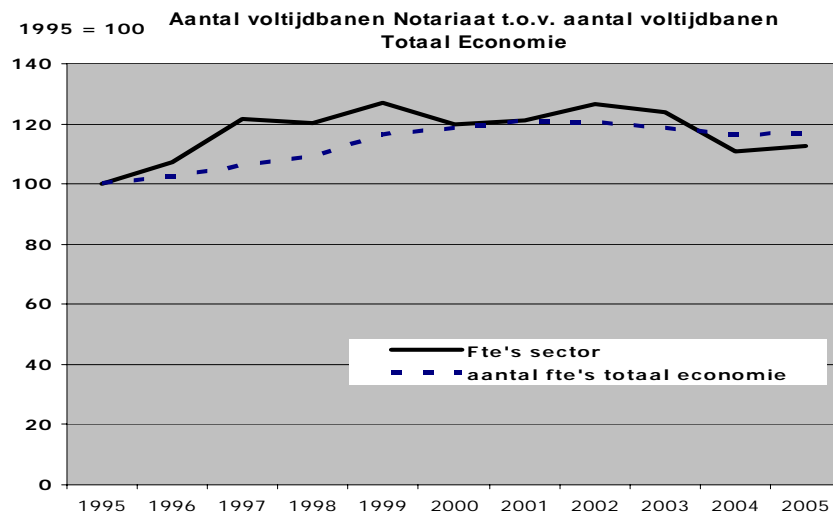
Figuur 11: Ontwikkeling werkgelegenheid Notariaat



Bron: CBS

Ten opzichte van de groei van de totale werkgelegenheid in Nederland heeft het notariaat zich in de periode 1995-1999 goed ontwikkeld. De groei lag een aantal jaren boven het landelijk gemiddelde (zie figuur 12). In de periode 1999-2005 is de werkgelegenheid gemiddeld genomen gedaald. Deze daling laat zich verklaren door een daling van het aantal akten (zie eerder, figuur 6) doordat de hausse op de huizenmarkt voorbij was (zie eerder, figuur 7). Na 2001 neemt het aantal akten echter weer toe. In eerste instantie stijgt daardoor de werkgelegenheid. Vanaf 2003 daalt de werkgelegenheid weer terwijl het aantal akten blijft stijgen. Voorts blijkt dat het aantal notarissen (geen werknemer) en kandidaat-notarissen (wel werknemer) op korte termijn in mindere mate wordt beïnvloed door een toe- of afname van het aantal akten dan voor het overige personeel geldt.

Figuur 12: Ontwikkeling aantal voltijdbanen Notariaat t.o.v. totaal Economie



ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

5.2 Arbeidsvoorwaarden

CAO

Het is niet eenvoudig om iets te zeggen over de arbeidsvoorwaarden in het notariaat aangezien er geen cao meer bestaat voor de notariële sector. Met de invoering van de nieuwe Wna in 1999 is de KNB een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (pbo) geworden. Op basis van de Wet op de cao mag een pbo geen cao afsluiten. Als Orde mag de KNB ook geen collectief abonnement ten behoeve van haar leden meer afsluiten.²⁴⁶

Voor de invoering van de nieuwe Wna werd wel een cao afgesloten.²⁴⁷ De cao behelsde onder meer de salarissen, arbeidstijden, overwerk, vakantiedagen, vakantiegeld, buitengewoon verlof, doorbetaling bij ziekte en scholing. Iedere medewerker in het notariaat, met uitzondering van de kandidaat-notaris, viel onder deze cao. De vaststelling van de arbeidsvoorwaarden van de kandidaat-notarissen werd aan de kantoren overgelaten.

Om toch de leden te kunnen ondersteunen, heeft de KNB in 2002, samen met MKB-Nederland het *Handboek arbeidsvoorwaarden à la carte* opgesteld. Dit handboek heeft betrekking op de arbeidsvoorwaarden van de medewerkers in het notariaat met uitzondering van de kandidaat-notarissen die ook niet onder de cao vielen. Het handboek is slechts een leidraad ter ondersteuning van de leden en is niet algemeen bindend.

De KNB en de Bond van Medewerkers in het Notariaat (BMN) hebben desgevraagd aangegeven dat hun indruk is dat de arbeidsvoorwaarden in het notariaat op punten verslechterd zijn. Een volledig zich op de arbeidsvoorwaarden is echter bij de KNB en de BMN niet aanwezig vanwege het ontbreken van een cao. Wel zijn er geluiden uit de markt, die er op wijzen dat de arbeidsvoorwaarden zijn verslechterd. Dit betreft dan het niet uitkeren van een 13^e maand, tantièmes en minder investeren in opleidingen.²⁴⁸

Arbeidsinhoud

De effecten van marktwerking zijn voornamelijk gelegen in de toegenomen werkdruk door het schrijven van offertes en het verminderen van het aantal medewerkers (per notaris). De KNB is van mening dat de werkdruk voor alle medewerkers in het notariaat is toegenomen omdat er sinds de invoering van marktwerking aan acquisitie gedaan moet worden en omdat er nu offertes geschreven moeten worden. De BMN merkt op dat de werkdruk is verhoogd doordat het aantal medewerkers per notaris is verlaagd (zie eerder, figuur 9).²⁴⁹

Gemiddeld uurloon

Het gemiddelde uurloon van werknemers in het notariaat ligt hoger dan het gemiddelde van alle Nederlandse werknemers. Dit kan worden verklaard uit het feit dat het notariaat behoort tot de sector van de (hoogwaardige) zakelijke dienstverlening. Het verschil wordt echter kleiner. In de periode 1995-2005 is het voor inflatie gecorrigeerde gemiddeld uurloon van het notariaat gedaald indien dit wordt vergeleken met het gemiddelde uurloon van de totale economie. Indien echter wordt gekeken naar de periode vanaf de invoering van meer marktwerking in het notariaat

²⁴⁶ Regioplan (2008). *Effecten van marktwerking op arbeidsvoorwaarden in twaalf sectoren*, Amsterdam.

²⁴⁷ Collectieve arbeidsovereenkomst voor het notariaat tussen de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie en de Bond van Medewerkers in het Notariaat.

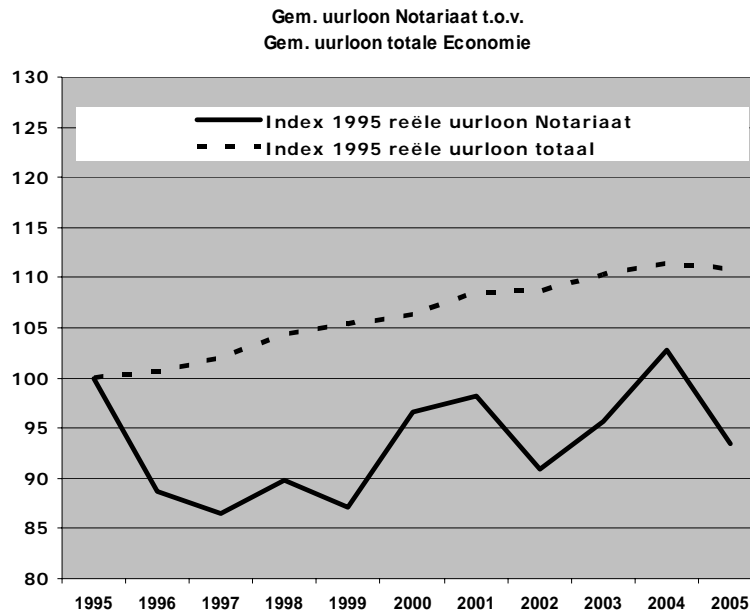
²⁴⁸ Regioplan (2008). *Effecten van marktwerking op arbeidsvoorwaarden in twaalf sectoren*, Amsterdam.

²⁴⁹ Regioplan (2008). *Effecten van marktwerking op arbeidsvoorwaarden in twaalf sectoren*, Amsterdam.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

in 1999 dan blijkt dat de loonstijging in het notariaat ongeveer gelijke tred houdt met het landelijk gemiddelde (zie figuur 13).

Figuur 13: Ontwikkeling Uurlonen Notariaat



Bron: CBS

Samenvatting

De indruk bestaat dat de arbeidsvoorwaarden in het notariaat op punten verslechterd zouden zijn. Dit betreft dan de toegenomen werkdruk, het niet uitkeren van een 13^e maand of tantièmes en minder investeren in opleidingen. Een volledig zicht op de arbeidsvoorwaarden ontbreekt echter vanwege het ontbreken van een cao.

Het gemiddelde uurloon in het notariaat heeft in de periode 1995-2005 een zeer grillig verloop gekend. Na een scherpe daling in 1995-1997 neemt het gemiddeld genomen weer toe, al blijven er jaarlijks grote fluctuaties.

6. Samenvatting en conclusies

In 1999 is de nieuwe Wet op het notarisambt (Wna) in werking getreden. De bedoeling was dat meer marktwerking en vrijere vestigingsmogelijkheden zouden leiden tot meer aanvaardbare prijzen en tariefdifferentiatie, alsmede tot verbetering van de kwaliteit en de toegankelijkheid van de dienstverlening. Hiertoe is in de nieuwe Wna een aantal maatregelen genomen die de concurrentie in het notariaat moesten bevorderen.

Ten eerste is het benoemingsbeleid geliberaliseerd. Voorheen was het zo dat het aantal notarissen in een arrondissement was gemaximeerd. De aantallen werden vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur. In het huidige systeem is het zo dat iedere kandidaat-notaris die aan de opleidingseisen (universitaire opleiding notarieel recht) en de stageverplichtingen voldoet (6 jaar) en die over een ondernemingsplan beschikt dat is goedgekeurd door een Commissie van deskundigen, voor benoeming in aanmerking komt. Hiermee zijn de mogelijkheden voor vrije vestiging verruimd. Ten tweede is het verbod voor notarissen om ambtshandelingen te verrichten buiten het arrondissement van vestiging komen te vervallen. Deze maatregel draagt ook bij aan de verbetering van de toegankelijkheid voor afnemers van notariële diensten. De keuzemogelijkheid voor een notaris wordt immers niet meer beperkt tot de notarissen die zijn gevestigd in het arrondissement waar de klant woonachtig is. Ten derde zijn de notariële tarieven (geleidelijk) vrijgelaten.

Kwaliteit

In deze sectoranalyse zijn twee onderzoeken besproken die zien op concurrentie en kwaliteit in het notariaat. Het eerste onderzoek is uitgevoerd ten behoeve van de Cie-Hammerstein. Het tweede door het CPB. De onderzoeken laten verschillende uitkomsten zien.

De Cie-Hammerstein concludeert dat er in het algemeen géén harde aanwijzingen bestaan dat de kwaliteit door het vrije(re) vestigings- en prijsbeleid achteruit is gegaan. Enerzijds zijn er geluiden dat door de concurrentiedruk de inhoudelijke kwaliteit afneemt en dat er minder voorlichting (*Belehrung*) zou zijn, anderzijds zijn er signalen dat sprake is van efficiëntere kantoren en het gebruik van gestandaardiseerde werkwijzen waardoor de kwaliteit juist toeneemt.

De kwaliteit van de dienstverlening is toegenomen, aldus de Cie-Hammerstein. Steeds meer notarissen verstrekken offertes, verruimen hun openingstijden en maken gebruik van internet. De klantgerichtheid is volgens de zakelijke relaties van notarissen verbeterd, er is meer openheid gekomen, de notaris is gemakkelijker aanspreekbaar geworden voor klanten. De afstand tussen het notariaat en de cliënt is verkleind en er wordt veel beter ingespeeld op de behoeften van cliënten. Volgens de zakelijke relaties zijn de beloften van marktwerking uitgekomen: lagere tarieven en een betere dienstverlening.

Prijsvechters hebben de markt opengebrouwen door lage tarieven te hanteren. De Cie-Hammerstein heeft in het bijzonder onderzoek laten doen naar een mogelijke relatie tussen prijs en kwaliteit en naar eventuele verschillen met betrekking tot de nauwkeurigheid van werken tussen gevestigde kantoren en prijsvechters. De conclusie die uit het onderzoek getrokken kan worden, is dat de als prijsvechters te boek staande kantoren niet afwijken van de andere kantoren in hun regio.

Uit de CPB-studie komt een ander beeld naar voren. Het CPB vond geen significant verschil tussen het niveau van concurrentie in 1996 (drie jaar voor de wetswijziging) en 2002 (drie jaar

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

na de wetwijziging) op lokale markten voor de familiepraktijk en het lagere segment van de onroerendgoedpraktijk. Op de nationale markt voor zakelijke afnemers (de ondernemingsrechtpraktijk en het hogere segment van de onroerendgoedpraktijk) waren de resultaten meer wisselend en is er enig bewijs voor toegenomen concurrentie.

Ten aanzien van de effecten op kwaliteit vonden de onderzoekers bewijs voor de angst dat concurrentie ten koste zou gaan van de kwaliteit. Het klanttevredenheidsonderzoek liet zien dat concurrentie een negatief effect heeft op de kwaliteit, met name op de klantvriendelijkheid en de doorlooptijd van dossiers. Een vergelijking van het aantal fouten in akten bij het Kadaster in de jaren 1995 en 2003 laat zien dat in laatstgenoemd jaar notariskantoren in oligopolistische markten een lagere kwaliteit leveren dan kantoren in een monopolie-situatie. Dit was niet het geval in 1995 en hierdoor wordt de suggestie gewekt dat concurrentie leidt tot een vermindering van kwaliteit.

De verschillende uitkomsten kunnen wellicht verklaard worden door het feit dat de Cie-Hammerstein kwaliteit vergelijkt tussen de verschillende regio's in de geliberaliseerde markt en niet een vergelijking maakt tussen de situatie voor en na de liberalisering. Ook de variabelen om kwaliteit te meten waren niet gelijk in beide studies.

Toegankelijkheid

Naast de vrijere vestiging is het (geleidelijk) vrijlaten van de notariële tarieven de belangrijkste wijziging van het nieuwe bestel. De tarieven in de familiepraktijk (testamenten, huwelijkse voorwaarden en samenlevingscontracten) zijn direct vrijgelaten bij de inwerkingtreding van de nieuwe Wna. De tarieven in de onroerendgoedpraktijk zijn stapsgewijs vrijgelaten. Per 1 juli 2003 waren ook deze tarieven volledig vrij.

De tarieven voor de familiepraktijk zijn na het loslaten van de vaste tarieven niet gedaald maar gestegen. De Cie-Hammerstein gaf aan dat dit een logisch gevolg is van de marktwerking. Vóór 1999 werden de relatief lage tarieven van de familiepraktijk via kruissubsidies gefinancierd uit de (grotere) onroerendgoedpraktijk. Na 1999 zijn notarissen meer marktconform gaan declareren. Bijna alle kantoren hebben nu een systeem waarbij de kosten van een akte worden geregistreerd en de tarieven zijn gebaseerd op de werkelijke kosten. Overigens rekenen de meeste notarissen voor een enkelvoudig testament nog steeds minder dan de wettelijke maximumprijs voor minder draagkrachtigen.

In de onroerendgoedpraktijk heeft zich een tegenovergestelde beweging voorgedaan. Na een aanvankelijke stijging van de tarieven, begonnen de tarieven in het hoogste segment (het dure onroerend goed) vanaf 2002 te dalen. Daarna zijn ook de tarieven in de lagere segmenten gaan dalen. Hoewel de tariefontwikkeling een wisselend beeld laat zien, zijn de notarietarieven gemiddeld genomen gedaald. Tarieven zijn ook meer van elkaar gaan verschillen (en dat is via websites transparant geworden), wat de klant meer keuzemogelijkheden biedt.

Doelmatigheid

Het aantal akten per notaris schommelt tussen de 1050 en 1250 per jaar. De productiviteit wordt echter grotendeels beïnvloed door de conjunctuur en maatschappelijke ontwikkelingen. Zoals uit figuur 6 bleek was er in 1999 een duidelijke piek in het aantal akten. Wanneer de woningmarkt wordt bekeken dan blijkt 1999 ook duidelijk een topjaar geweest te zijn als het gaat om het aantal verkochte woningen. Het gemiddeld aantal akten per medewerker is sinds 2002 toegenomen. Dit kan worden verklaard uit het feit dat het aantal medewerkers per notaris is afgenomen terwijl het totaal aantal akten wel toenam. Dit zou kunnen duiden op een verbetering van de doelmatigheid.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Modernisering van het notariële proces heeft een positief effect op de productiviteit. Een voorbeeld hiervan is het uitbesteden van sommige werkzaamheden aan derden. Het optimaal gebruiken van ICT resulteert in een aantal voordelen, zoals lagere kosten (voor personeel) en een stijgende productiviteit. Bovendien neemt de kwaliteit van de akte toe omdat ICT de kans op fouten verkleint.

Werkgelegenheid

Uit cijfers van CBS blijkt dat de werkgelegenheid in het notariaat zich in de periode 1995-2005 gunstig heeft ontwikkeld. In 2005 bood de sector werkgelegenheid aan ongeveer 8500 mensen (6400 fte). Het aantal banen is in die periode met ongeveer 23% toegenomen. Het aantal fte nam toe met meer dan 12%. Indien wordt gekeken naar het onderscheid tussen het aantal banen en het aantal fte dan is het verschil tussen deze twee in de afgelopen jaren groter geworden. Het aantal parttime banen is dus toegenomen. Dit geldt ook voor flexcontracten, die in het notariaat overigens nog relatief beperkt in omvang zijn.

De groei van de werkgelegenheid in het notariaat lag in de periode 1995-1999 meestal boven het landelijk gemiddelde. In de periode 1999-2005 is de werkgelegenheid gemiddeld genomen echter gedaald. Deze daling laat zich verklaren door een combinatie van factoren. In 1999 was de hausse op de huizenmarkt voorbij waardoor het aantal akten afnam. Na 2001 nam het aantal akten weer toe maar de stijgende hoeveelheid aktes wordt nu afgehandeld met minder personeel hetgeen kan duiden op een toenemende doelmatigheid in het notariaat. De ontwikkeling van het aantal (kandidaat-) notarissen is op korte termijn overigens minder gevoelig voor een toe- of afname van het aantal akten.

Arbeidsvoorwaarden

De KNB en de Bond van Medewerkers in het Notariaat (BMN) hebben desgevraagd aangegeven dat hun indruk is dat de arbeidsvoorwaarden in het notariaat op punten verslechterd zouden zijn. Een volledig zicht op de arbeidsvoorwaarden ontbreekt echter vanwege het ontbreken van een cao.

Het gemiddelde uurloon in het notariaat heeft in de periode 1995-2005 een zeer grillig verloop gekend. Na een scherpe daling in 1995-1997 neemt het uurloon gemiddeld genomen weer toe, al blijven er jaarlijks grote fluctuaties.

ONDERZOEK MARKTWERKINGSBELEID

Literatuurlijst

Bergh, R. Van den. Montangie, Y. (2005). Competition in professional markets: Are Latin notaries different?, *Siena memos and papers on law and economics*, p. 14.

Commissie Evaluatie Wet op het notarisambt (2005). *Het beste van twee werelden*. Den Haag.

EIM (2005). *Prijsconcurrentie in het notariaat* (rapport in opdracht van de commissie Evaluatie Wet op het notarisambt), Zoetermeer.

KNB. (2007). Hoeveel notarissen kan de markt aan?, *Notariaat Magazine*, nummer 2 (februari).

KNB. (2006). *Jaarverslag 2005-2006*, p. 33.

KNB. (2007). *Notariaat Magazine*, nummer 9 (september).

Nahuis, R. Noailly, J. (2005). Competition and Quality in the Notary Profession, *CPB Document No. 94*, The Hague.

NMa (2006). *Inventarisatie vrije beroepen: notariaat*, Den Haag.

Noailly, J. Vollaard, B. (2006). Concurrentie en kwaliteit in het notariaat, *Economische Statistische berichten*, 30 juni, p. 309-310.

Regioplan (2008). *Effecten van marktwerking op arbeidsvoorwaarden in twaalf sectoren*, Amsterdam.

Voert, M. ter. Ewijk, M. van. (2004). *Eerste Trendrapportage Notariaat, Toegankelijkheid, continuïteit, kwaliteit en integriteit in het notariaat*.