

Stedelijke Distributie

Het prikkelen van partijen tot wenselijk gedrag



QUAE VIAE IN URBEM ROMAM SUNT
ERUNT INTRA EA LOCA, UBI CONTINEBITI
HABITABITUR, NE QUIS IN EIS VIEIS POST
K. IANUAR. PRIMAS PLOSTRUM INTERDIU
POST SOLEM ORTUM, NEVE ANTE MORAM
X DIEI DUCITO AGITO, NISI QUOD AEDIUM
SAGRARUM DEORUM INMORTALIUM
CAUSSA AEDIFICANDARUM OPERISVE
PUBLICE FACIUMDEI CAUSA ADVEHEI
PORTARI OPORTEBIT, AUT QUOD EX URBE
EXVE IEIS LOCEIS EARUM RERUM, QUAE
PUBLICE DEMOLIENDAE LOCATAE ERUNT,
PUBLICE EXPORTAREI OPORTEBIT, ET
QUARUM RERUM CAUSSA PLOSTRA H.L.
CERTEIS HOMINIBUS CERTEIS DE CAUSEIS
AGERE DUCERE LICEBIT.

Student

M. Hogewoning

Examenummer

173966

Datum

25/07/2005

Afstudeercoach

Dr. J. Edelenbos

Meelezer

Dr. J. Weggeman



“In the middle of every difficulty lies opportunity.”

Albert Einstein



Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Overzicht van figuren en tabellen	4
Voorwoord	5
Management samenvatting.....	6
H1. De onderzoeksopzet.....	14
1.1 Context onderzoek	14
1.2 Focus afstudeeronderzoek	16
1.3 Afstudeeronderzoek.....	16
1.4 Methodologie.....	19
H2. Theorie.....	21
2.1 Ketentheorie.....	21
2.1.1 Wat zijn ketens?.....	21
2.1.2 Overzicht van een keten.....	21
2.1.3 Elementen voor het (voort-)bestaan van ketens	23
2.1.4 Bedrijfskundige en bestuurskundige ketens.....	24
2.2 Invloed van de overheid.....	25
2.2.1 Sturing.....	25
2.2.2 Instrumenten van de overheid	26
2.3 Markten en marktimperfecties	27
2.3.1 Markten en Ketens	28
2.3.2 Marktimperfecties	28
2.4 Netwerktheorie	30
2.4.1 Karakteristieken van beleidsnetwerken.....	30
2.4.2 Soorten Beleidsnetwerken.....	31
2.4.3 Soorten analyse	32
2.4.4 Institutionele context.....	33
2.4.5 Percepties	34
2.4.6 Netwerken versus ketens.....	35
H3. Marktanalyse	37
3.1 Detailhandelmarkt.....	37
3.1.1 De structuur van de detailhandelmarkt.....	37
3.1.2 Wet- en regelgeving stedelijke distributie.....	39
3.1.3 Marktimperfecties rond stedelijke distributie	39
3.2 Woningmarkt	41
3.2.1 De structuur van de woningmarkt	41
3.2.2 Wet- en regelgeving woningmarkt.....	43
3.2.3 Marktimperfecties	44
3.3 Geneesmiddelenmarkt	46
3.3.1 De structuur van de geneesmiddelenmarkt	46
3.3.2 Wet- en regelgeving geneesmiddelenmarkt	48
3.3.3 Marktimperfecties	49
3.4 Relevante marktimperfecties	50
3.5 Aangedragen prikkels	52
3.5.1 De (huur)woningmarkt.....	53
3.5.2 De geneesmiddelenmarkt	56
3.5.3 Conclusie aangedragen prikkels.....	59
H4. Netwerkanalyse	61
4.1 Actoranalyse	61
4.1.1 Problemen rond stedelijke distributie.....	61
4.1.2 De relevante actoren.....	61
4.1.3 Percepties	65
4.1.4 Afhankelijkheidsanalyse	67



4.2 Game analyse.....	68
4.2.1 Arena's.....	68
4.2.2 Impasses.....	69
4.3 Netwerkanalyse.....	69
4.3.1 Interacties.....	69
4.3.2 Uitsluiten van actoren.....	71
4.4 Institutionele context.....	72
4.5 Het Netwerk.....	73
H5. Prikkel voor problemen rond stedelijke distributie.....	75
5.1 Prestatieafspraken met gemeenten.....	75
5.2 Meer afstemmende bevoegdheden voor rijk en provincie.....	76
5.3 Digitaliseren gemeentelijk beleid.....	78
5.4 Eigen bijdrage detailhandelaren.....	78
5.5 Modulair opbouwen vervoerskosten.....	80
5.6 Beloning wenselijk gedrag detailhandelaren.....	81
5.7 Informeren van marktpartijen.....	83
5.8 Conclusie.....	84
H6. Conclusie.....	88
Literatuurlijst.....	95



Overzicht van figuren en tabellen

Figuur 1-1, Het onderzoeksmodel.....	20
Figuur 2-1, Framework voor ketens.....	22
Figuur 2-2, Beleidsinstrumenten.....	26
Figuur 3-1, Keten detailhandelmarkt.....	37
Figuur 3-2, Keten huurwoningmarkt.....	41
Figuur 3-3, Keten geneesmiddelenmarkt.....	46
Figuur 5-1, Toepasbaarheid en effectiviteit prikkels.....	85
Tabel S-1, Overzicht aangedragen prikkels.....	08
Tabel S-2, Overzicht prikkels.....	11
Tabel 2-1, Bedrijfskundige vs. Bestuurskundige ketens.....	24
Tabel 2-2, Ketens vs. Netwerken.....	36
Tabel 3-1, Relevante marktimperfecties.....	51
Tabel 3-2, Overzicht aangedragen prikkels.....	59
Tabel 4-1, Overzicht detailhandelmarkt.....	70
Tabel 5-1, Overzicht prikkels.....	84
Tabel 6-1, Samenvatting conclusies.....	93



Voorwoord

Voor u ligt mijn afstudeeronderzoek voor de studie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Ik heb dit onderzoek geschreven in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat voor de commissie Stedelijke Distributie. Ik vond het doen van dit afstudeeronderzoek erg interessant en leerzaam omdat ik naast het in detail leren kennen van het netwerk rond stedelijke distributie ook kennis heb gemaakt met twee totaal verschillende markten. Dit was voor mij onontgonnen gebied en ik moet zeggen dat dit een uitermate leerzame ervaring was.

Tijdens het doen van dit afstudeeronderzoek ben ik door een aantal mensen gesteund en die wil ik graag op deze wijze bedanken. Allereerst wil ik mijn begeleider bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat bedanken, Olof Mudde. Hij stond altijd klaar als er iets onduidelijk was voor mij of als er stukken tekst gecorrigeerd moesten worden. Daarnaast wil ik graag mijn afstudeercoach Jurian Edelenbos bedanken voor het meedenken met het onderzoek. Verder bedank ik ook graag Johan Weggeman voor het meedenken bij mijn onderzoek. Ten slotte wil ik graag de mensen bedanken die tijd hebben gemaakt voor het beantwoorden van mijn antwoorden tijdens interviews: Peter van Rheenen (EVO), Jan Ploeger (IPO), Kim Putters (Eerste Kamerlid voor de PvdA en universitair docent van Tilburg), Melchert Reudink, (RIVM), Pieter Walraven (RND), Frank Steijn (TLN), Bert Slangen (VNG), Edwin Buser (ministerie van VROM), Riemer Baumfalk (ministerie van VROM) en Patrick Kruger (ministerie van VWS).

Dan rest mij niets anders dan u veel leesplezier te wensen.

Mark Hogewoning
25/07/2005



Management samenvatting

Inleiding

In dit afstudeeronderzoek staat de problematiek rond stedelijke distributie centraal. Deze problematiek houdt kortweg het volgende in. De problemen spelen zich al geruime tijd af. Er staan veel belangen op het spel als er naar stedelijke distributie wordt gekeken. Aan de ene kant staan belangen van de consumenten en omwonenden. Zij willen zo min mogelijk overlast ondervinden van de bevoorradende voertuigen. Daarnaast willen de vervoerders zo efficiënt mogelijk hun levering doen, de detailhandel wil graag haar voorraden op tijd hebben, en een binnenstad die zo aantrekkelijk mogelijk is voor de consument aangezien dat goed voor de zaken is. Verder zijn er zaken als veiligheid en milieufactoren die in ogenschouw genomen moeten worden. Deze belangen worden meegenomen in een beleid dat door de gemeenten wordt opgesteld, waarin venstertijden voor het beleveren van winkels vaak centraal staan. Ook voertuigeisen worden opgelegd, aan de hand waarvan veiligheid, kwetsbare infrastructuur en gebouwen en milieu beschermd moeten worden. Problematisch hierbij is het feit dat de detailhandelaren hun openingstijden niet aanpassen op de venstertijden waardoor de werkelijke tijdvensters nog beperkter zijn. Dit kan ook andersom gezien worden, dat gemeenten de venstertijden niet aanpassen aan de openingstijden. Daarnaast verschillen de regelkaders per gemeente waardoor het vaak zo is dat de gemeente met de strengste regels maatgevend is voor haar omgeving, wat het niet gemakkelijker maakt voor vervoerders en detaillisten. De invulling van het beleid rond stedelijke distributie werd hoofdzakelijk gezien als een gemeentelijk probleem, aangezien de taken omtrent stedelijke distributie binnen de gemeentelijke autonomie vallen. Maar gezien de problemen die zich voordeden, zoals congestie, overlast en kostenstijgingen, is stedelijke distributie op de nationale agenda gekomen. Er is een aantal initiatieven genomen om de geschetste problemen het hoofd te bieden. Zoals uit het bovenstaande blijkt, staan de belangen van betrokken partijen tegenover elkaar. Maar duidelijk is dat de markt niet efficiënt functioneert. Met name vervoerders hebben te kampen met beperkingen die opgelegd worden door andere partijen in de keten, waardoor het aantal vervoersbewegingen toeneemt en de logistieke efficiëntie afneemt. Zowel de maatschappelijke kosten als de logistieke kosten nemen toe, het aantal (onnodige) vervoersbewegingen nemen toe, wat doorberekend wordt in de kosten, maar aan de andere kant staan de maatschappelijke kosten van congestie, onveiligheid en dergelijke.

Binnen dit onderzoek staat het aanpakken van de bovenstaande problemen centraal. De focus ligt op het functioneren van de markt en het stimuleren van marktpartijen om gedrag aan te passen zodat de problemen aan kunnen worden gepakt. De nadruk ligt op het analyseren van marktimperfections rond stedelijke distributie in vergelijking met marktimperfections in de geneesmiddelenmarkt en de huurwoningmarkt. De focus ligt op marktimperfections omdat hierbij de nadruk ligt op de tweedeling: marktfalen en overheidsfalen. Kenmerken van de markt zorgt voor inefficiënte werken, maar ook maatregelen van de overheid kan leiden tot het inefficiënt werken van markten. Deze tweedeling komt ook terug in de problemen rond stedelijke distributie. Binnen de geneesmiddelenmarkt en de huurwoningmarkt manifesteert zich een aantal marktimperfections, vergelijkbaar met de marktimperfections rond stedelijke distributie. Het doel van dit onderzoek is het vinden van maatregelen in de andere markten voor vergelijkbare marktimperfections, en deze toepasbaar te maken voor de problemen rond stedelijke distributie. Deze maatregelen worden dan gebruikt om partijen rond stedelijke distributie te prikkelen om gedrag te vertonen dat de problemen rond stedelijke distributie aanpakt. Met name om inzicht te krijgen in de obstakels voor het implementeren van deze prikkels is er een netwerkanalyse gedaan om te bepalen waar belangen en probleempercepties tegengesteld zijn, maar er is ook gekeken naar afhankelijkheden en machtsrelaties.

Er zal nu eerst een korte beschrijving volgen van de geanalyseerde markten en de marktimperfections daarin, om vervolgens een overzicht te geven van de relevante aangedragen oplossingen in deze markten.



Marktanalyse

In deze marktanalyse is gekeken naar drie markten, allereerst is gekeken naar de detailhandelmarkt waarbinnen de problemen rond stedelijke distributie zich manifesteren. Vervolgens is gekeken naar twee andere markten, de huurwoningmarkt en de geneesmiddelenmarkt. Er wordt allereerst een korte beschrijving gegeven van de werking van de markten, en vervolgens worden de belangrijkste marktimperfecties kort beschreven in relatie tot de marktimperfecties rond stedelijke distributie.

De detailhandelmarkt kenmerkt zich door een grote diversiteit aan deelmarkten. Maar over het algemeen kan gezegd worden dat er een lineaire relatie bestaat tussen productie, distributie, detailhandel en klant. Geproduceerde artikelen gaan lineair door het distributiekanaal om geconsumeerd te worden door de consument, en in tegengestelde richting verloopt de betalings- en informatiestroom. De meeste macht binnen de markt ligt aan de ene kant bij de detailhandelaar, aangezien zij het dichtst bij de consument staan. De detailhandel bepaalt welke merken ze verkoopt en de producenten zijn dus afhankelijk van de detailhandel voor de verkoop van haar goederen. Maar ook grote producenten hebben macht aangezien veel consumenten merktrouw zijn, hierbij zijn de detailhandelaars afhankelijk van de producenten. Opvallend is dat vervoerders volgers zijn in de markt, ze moeten zich houden aan de wensen van zowel de detailhandel als de producent. De problematiek rond stedelijke distributie kent een aantal marktimperfecties. Om geen uitputtende lijst op te stellen wordt alleen gekeken naar de meest relevante marktimperfecties die centraal staan in dit onderzoek. Voor een volledige lijst marktimperfecties wordt verwezen naar hoofdstuk 3. De problemen rond stedelijke distributie manifesteren zich in het feit dat er tijdens venstertijden een grote hoeveelheid vervoersbewegingen plaatsvinden in de binnenstad, wat leidt tot congestie (en daaraan verbonden overlast, uitlaatgassen en verkeersveiligheid dat in het geding komt). Een ander manifest probleem is het gebrek aan afstemming van gemeentelijk beleid rond stedelijke distributie tussen omringende gemeenten. Vaak komt het momenteel voor dat er weinig rekening wordt gehouden bij het opstellen van voertuigeisen en vervoersbewegingen met omringende gemeenten. Door het gebrek aan afstemming, is het voor met name vervoerders lastig om efficiënt te leveren, wat er weer toe leidt dat het aantal vervoersbewegingen toeneemt.

De geneesmiddelenmarkt is een verzekeringsmarkt, dit wil zeggen dat de artikelen in principe een lineair proces doorlopen naar de consument (de patiënt), maar de betaalstromen lopen niet lineair terug. De verzekeraar betaalt de gemaakte kosten en de verzekerde (de patiënt) betaalt premie. Een ander opvallend kenmerk in deze markt is het feit dat de patiënt over het algemeen niet zelf zijn vraag formuleert. De patiënt richt zich tot de arts met klachten, en de arts formuleert vervolgens de vraag naar geneesmiddelen, door een recept voor te schrijven. Opvallend in een verzekeringsmarkt is het feit dat er geen directe relatie bestaat tussen consumptie en de kosten van de gebruikte geneesmiddelen. De kosten worden namelijk gedragen door de verzekeraar en de patiënten betalen hoe dan ook premies, ongeacht de hoeveelheid geneesmiddelen (of zorg) dat afgenomen wordt. De belangrijkste partij in de keten is de apotheek, dit is het punt waar de patiënten de geneesmiddelen afnemen en de partij die bepaalt welke artikelen wel of niet worden gevoerd. Dit wil zeggen dat de apotheken een machtspositie bezitten in de markt. Mede door de regelgeving van de overheid omtrent prijsvorming (de prijsvorming is sterk gereguleerd om uitwassen te voorkomen) wordt in de keten niet geconcurrereerd op basis van prijs, maar op basis van de gunst van de apotheken. De prijzen blijken te nivelleren tot de vergoedingsgrens die opgelegd is vanuit de rijksoverheid, maar vervolgens wordt er geconcurrereerd op basis van kortingen en bonussen die verstrekt worden aan de apotheken. In de geneesmiddelenmarkt is ook een aantal marktimperfecties dat sterk vergelijkbaar zijn met de marktimperfecties rond stedelijke distributie. Allereerst vindt er onwenselijk gedrag plaats in de keten. Aan de ene kant hebben huidige marktverhoudingen ertoe geleid dat de apotheek teveel macht bezit, waardoor ze weinig rekening hoeft te houden met andere partijen in de keten. Hetzelfde geldt in feite voor de problemen rond stedelijke distributie aangezien hier met name de detailhandelaren geen rekening hoeven te houden met andere marktpartijen. Verder is de informatievoorziening niet goed binnen de keten, de artsen beschikken over te weinig informatie, waardoor hun voorschrijfgedrag niet optimaal is. Hetzelfde geldt voor detailhandelaren, die nauwelijks idee hebben dat hun gedrag effect heeft op vervoerskosten. Dit is nauw gerelateerd aan de prijsongevoeligheid van patiënten in de geneesmiddelenmarkt. De patiënten hoeven zelf niet de geneesmiddelen te betalen, dit wordt gedaan



door de verzekeraars, kortom het maakt hen niet uit hoeveel de geneesmiddelen kosten die ze consumeren. Dit geldt ook voor detailhandelaren, want die bestellen vaak wanneer het hen uitkomt, zonder inzicht te hebben in de gevolgen voor de (vervoers)kosten. Als bestellingen vaker worden geconsolideerd, dan scheelt dit sterk in de vervoerskosten.

De woningmarkt is een voorraadmarkt en het gaat om onroerende goederen. Dit wil zeggen dat de productie van nieuwe woningen slechts een beperkte invloed heeft op de prijs, aangezien woningen over het algemeen niet inwisselbaar zijn. Daarnaast betekent dit ook dat een woning niet geconsumeerd wordt, alleen het gebruik van een woning wordt geconsumeerd, zeker als de woningen gehuurd worden. De woningvoorraad hoeft in feite niet bijgevuld te worden. Kortom, er is geen lineair proces van productie, distributie en consumptie. Er wordt geproduceerd en dan komen de woningen op de markt en daar blijven ze, terwijl ze in veel gevallen nog wel overgaan van eigenaar van tijd tot tijd. Specifiek in de huurmarkt blijven de woningen vaak in bezit van de huiseigenaars, maar wisselt de huurder. De macht binnen de keten is redelijk verspreid. De projectontwikkelaars hebben de macht wat betreft de aanwas van nieuwe woningen, ze bepalen de hoeveelheid en het soort woning dat aangebouwd wordt. Maar als de woningen eenmaal gebouwd zijn dat worden de woningen niet meteen opgebruikt, maar blijven geruime tijd in de woningmarkt, en ze zullen vaak verwisselen van inwoners. In de huurwoningmarkt is het zelfs zo dat de huurders eigenlijk alleen het gebruik van de woning consumeren in plaats van het aanschaffen van een woning. Kortom, nadat de woningen eenmaal aangebouwd zijn, zijn het met name de verhuurders die de macht bezitten, en binnen de huurmarkt nemen met name de woningcorporaties het grootste deel van de markt in (95%). Bij de woningmarkt blijkt het aantrekkelijk houden van de binnenstad van groot belang, segregatie en verpaupering moet tegengegaan worden. Dit is vergelijkbaar met het tegengaan van vervoersbewegingen in de binnenstad om deze aantrekkelijk te houden. Verder zijn er problemen met de aanwas van woningen in de woningmarkt. Marktpartijen moeten gestimuleerd worden tot wenselijk gedrag, de aanbouw van nieuwe woningen. Hetzelfde geldt voor stedelijke distributie, waar marktpartijen ook meer gestimuleerd moeten worden om minder vervoersbewegingen te maken. In de woningmarkt is er ook een probleem in de afstemming van gemeentelijk beleid, bestemmingsplannen moeten goed afgestemd worden met buurgemeenten om te voorkomen dat er onwenselijke situaties optreden. Dit is goed te vergelijken met de roep om afstemming in gemeentelijk beleid rond stedelijke distributie.

Nu de werking van de markten en de belangrijkste marktimperfecties uiteengezet zijn, wordt hieronder een beknopt overzicht gegeven van de belangrijkste maatregelen die genomen zijn in de betreffende markten om de problemen aan te pakken.

Tabel S-1, Overzicht aangedragen prikkels

Woningmarkt	Geneesmiddelenmarkt
Aantrekkelijkheid binnenstad	Gedrag binnen keten
Aanwijzing 56 probleemwijken	Convenant en claw-back
Aanpassen huisvestingswet	Vergroten macht verzekeraars
Prestatieafspraken	Modulair tarief apotheken
Gedrag binnen keten	Informatie aan arts verbeteren
Stimuleren woningproductie met subsidie	Prijsongevoeligheid
Uitbreiden geliberaliseerd deel woningvoorraad	Modernisering GVS
Ruimte creëren in jaarlijkse huurstijging	Prijsawareness patiënt vergroten
Afstemming gemeentelijk beleid	Eigen bijdrage
Streekplan provincie	No-claim regeling
Planologische Kernbeslissing (PKB)	
Huisvestingswet	
Prestatieafspraken	
DURP	
Inefficiëntie prijsvorming	
Modernisering woningwaarderingstelsel	



De aangedragen maatregelen zullen hieronder zeer beknopt beschreven worden. Voor een nadere uitleg van deze prikkels wordt verwezen paragraaf 3.5. Allereerst komt de woningmarkt aan bod. De eerste marktimperfectie die hier aangekaart wordt in tabel S-1 is de aantrekkelijkheid van de binnenstad. De volgende maatregelen zijn hierbij genomen. Allereerst zijn er 56 probleemwijken aangewezen, waar de nadruk op gelegd wordt bij het aanpakken van verpaupering en segregatie. Daarnaast wordt de huisvestingswet aangepast waardoor gemeenten een grotere invloed kunnen uitoefenen op de bewonersverdeling in een wijk. Verder worden er prestatieafspraken gemaakt tussen gemeenten en woningcorporaties, waarin bepaald wordt welke doelen woningcorporaties dienen te behalen in het jaar. De tweede marktimperfectie dat relevant lijkt, is gedrag binnen de keten. De eerste maatregel hierbinnen behelst het stimuleren van woningproductie door middel van een subsidie. Dit houdt in dat er een financiële beloning is gekoppeld aan het bouwen van een bepaald aantal woningen. Een tweede maatregel hieromtrent is het uitbreiden van het geliberaliseerde deel van de markt, hierdoor raakt een groter deel van de woningvoorraad losgekoppeld van de gereguleerde sfeer waardoor er een efficiëntere prijsvorming ontstaat. Hieraan gerelateerd wordt er een maatregel genomen om meer ruimte te creëren rond de jaarlijkse huurstijging, met als doel om sneller evenwicht te krijgen in de prijs/kwaliteitsverhouding op de woningmarkt. De derde relevante marktimperfectie is de afstemming van gemeentelijk beleid. Hierbinnen staat een aantal maatregelen centraal. Allereerst het streekplan van provincies, dat bedoeld is om het gemeentelijk beleid enigszins te sturen en in te kaderen. Hetzelfde geldt voor het PKB, alleen is het PKB op landelijk niveau. En hieraan gerelateerd de huisvestingswet welke bepaalt dat gemeenten moeten afstemmen. Verder worden er prestatieafspraken gemaakt tussen het Rijk en regio's over te behalen doelen. Deze doelen worden verdeeld en afgestemd binnen de regio's. Een andere maatregel is DURP (Digitaal Uitwisselbare Ruimtelijke Plannen) waarbij bestemmingsplannen en streekplannen worden gedigitaliseerd en uitgewisseld. De laatste relevante marktimperfectie uit de huurwoningmarkt is de inefficiënte prijsvorming. Momenteel komt de kwaliteit van een woning is beperkte mate tot uiting in de prijs die gerekend wordt voor een woning. Door een aanpassing van het woningwaarderingstelsel wordt getracht om de prijs/kwaliteitsverhouding beter tot zijn recht te laten komen. Binnen de geneesmiddelenmarkt manifesteren zich ook twee relevante marktimperfecties. Allereerst wordt gekeken naar het gedrag binnen de keten. De eerste maatregel die genomen is, is de claw-back en het convenant met als doel de concurrentie op basis van kortingen en bonussen tegen te gaan. Een tweede maatregel is het vergroten van de macht van de verzekeraar om via deze weg de kosten te doen dalen. De macht kan vergroot worden door de verzekeraars meer privileges te geven zoals de macht om te kiezen met welke zorgaanbieder ze wel of niet in zee gaan en dergelijke. Een derde maatregel is het modulair tarief van apotheken. Momenteel is het nog zo dat apotheken een vaste vergoeding krijgen voor alle diensten die zij leveren, met deze maatregel is het de bedoeling om alleen een vergoeding te geven voor diensten waar de verzekeraar om vraagt. De laatste maatregel omtrent gedrag binnen de keten is het verbeteren van informatie aan de arts. De arts bezit momenteel geen goed beeld over de aanwezige werkende geneesmiddelen en de prijs/kwaliteitsverhouding daaromtrent. Hierdoor worden vaak te dure geneesmiddelen voorgeschreven. Beter informatie gaat dit tegen. De laatste relevante marktimperfectie is de prijsongevoeligheid van patiënten in de geneesmiddelenmarkt. De eerste maatregel die genomen is, is de modernisering van het Geneesmiddelen Vergoedings Systeem (GVS). De modernisering van dit systeem heeft als doel om de vergoedingsgrenzen van geneesmiddelen te verlagen, waardoor het onaantrekkelijker wordt om dure geneesmiddelen af te nemen, het wordt gestimuleerd om vergelijkbare goedkopere geneesmiddelen af te nemen. Een tweede maatregel is het vergroten van de prijsawareness van patiënten, zodat ze zicht hebben op de kosten die hun consumptie met zich meebrengen. Een derde maatregel hieromtrent is de eigen bijdrage. Dit houdt in dat patiënten zelf een gedeelte van de kosten moeten dragen, waardoor er wel degelijk een prijsafweging ontstaat bij patiënten. Ten slotte is er de no-claim regeling. Dit houdt in dat patiënten geld krijgen teruggestort als ze weinig gebruik maken van zorg in een jaar.

Netwerkanalyse

Hiervoor is een overzicht gegeven van de belangrijkste marktimperfecties en aangedragen maatregelen die gebruikt kunnen worden bij het ontwikkelen van prikkels om partijen rond stedelijke distributie te stimuleren tot wenselijk gedrag. In de netwerkanalyse wordt dieper ingegaan op het netwerk rond



stedelijke distributie om inzicht te krijgen in tegenstellingen in belangen en percepties, afhankelijkheden en machtsposities. Het doel van deze analyse is om inzicht te krijgen in de problemen die naar voren kunnen komen bij het implementeren van de ontwikkelde prikkels in dit onderzoek.

Binnen het netwerk rond stedelijke distributie is een aantal partijen actief, het betreft hier specifiek de partijen die ook actief zijn binnen de markt, te weten de detailhandelaren, vervoerders en in mindere mate de producenten. Aan de publieke kant zijn het vooral de gemeenten die een belangrijke rol innemen in het netwerk rond stedelijke distributie, maar ook het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de provincies zijn partijen die een rol spelen. Binnen het besluitvormingsproces rond stedelijke distributie spelen individuele ondernemingen geen directe rol, dit wordt overgelaten aan branche- en belangenorganisaties. Deze organisaties zijn in het leven geroepen om de belangen van haar leden te behartigen, maar hebben geen besluitvormingsbevoegdheden.

Nu de belangrijkste partijen kort uiteengezet zijn, wordt ingegaan op specifieke belangen en probleempercepties zoals deze leven bij de verschillende partijen. Er wordt begonnen met de private partijen. Voor detailhandelaren zijn consumenten de belangrijkste drijfveer, ze zien dan ook in dat de vervoersbewegingen gescheiden moeten worden van de consumentenstromen. Maar waar de belangrijkste knelpunten voor detailhandelaren liggen, is met name de bereikbaarheid van hun winkel voor consumenten, ze ervaren het als onwenselijk dat de winkelstraten opgestopt zijn binnen de venstertijden. Maar er moet wel opgemerkt worden dat de percepties verschillen binnen de totale detailhandel. Het zijn met name de kleine detailhandelaren die niet verder kijken dan hun eigen winkelstraat, en niet het overkoepelende probleem erkennen. Wel is belangrijk om in te zien dat detailhandelaren een belangrijke stempel drukken op de detailhandelmarkt aangezien zij de partij zijn die de meeste macht binnen de keten bezitten. Producenten staan verder van de problemen rond stedelijke distributie af. In principe willen ze dat hun producenten zo snel mogelijk in de winkelschappen liggen, maar het primaire belang van producenten bij de problemen rond stedelijke distributie is het feit dat inefficiënte vervoersbewegingen extra kosten met zich meebrengen voor producenten aangezien zij over het algemeen de kosten van het vervoer dragen. De vervoerders ervaren de problemen rond stedelijke distributie het sterkst. Zij zijn de partij die 's ochtends te maken hebben met opstopping en die hun primaire proces hierdoor sterk beïnvloed zien. In de ogen van de vervoerders is het feit dat er venstertijden en voertuigeisen bestaan geen groot probleem, zij pleiten juist meer voor een sterk nationaal regelkader dat de gemeenten dwingt tot eenduidig beleid. Aan de andere kant ervaren ze gedrag van detailhandelaren als onnodig beperkend. Met name kleine detailhandelaren blijken pas laat open te gaan, waardoor het werkelijke tijdvenster waarbinnen geleverd kan worden nog meer ingeperkt wordt. Binnen de private partijen bestaat consensus over degene die verantwoordelijk is voor de problemen. In hun ogen moeten gemeenten hun verantwoordelijkheid nemen. Maar daarnaast vinden vervoerders dat de problemen ook bij detailhandelaren ligt.

Publieke partijen kijken anders aan tegen de problemen. De gemeente is de belangrijkste partij binnen dit netwerk, aangezien de problemen rond stedelijke distributie binnen de gemeentelijke autonomie valt. Opvallend is dan ook dat gemeenten de problemen rond stedelijke distributie niet erkennen. Ze zien wel dat er opstopping optreedt op een aantal locaties, maar zien dit als incidenteel. Ze vinden dan ook dat er teveel ruchtbaarheid wordt gegeven aan een dergelijk klein probleem. In hun optiek zijn de problemen rond stedelijke distributie duidelijk iets dat een probleem is van de markt, en dat de markt dan ook zelf moet oplossen. Maar als er dan van een probleem wordt gesproken, dan vinden gemeenten dat zij dat zelf moeten oplossen, ze willen niet dat er getornd wordt aan de gemeentelijke autonomie. Hetzelfde beeld bestaat bij provincies. Ook zij zijn van mening dat het een probleem van de markt is, en vinden dat er teveel ruchtbaarheid aan wordt gegeven. Wel zien provincies een rol in het bovenlokaal afstemmen van beleid, aangezien ze hier veel ervaring mee hebben. Op landelijk niveau worden er initiatieven genomen om de problemen rond stedelijke distributie aan te pakken. Zo is er in 1995 het Platform Stedelijke Distributie in het leven geroepen en is onlangs de commissie Stedelijke Distributie in het leven geroepen om de problemen rond stedelijke distributie aan te pakken.



Op landelijk niveau bestaat dus wel het inzicht dat er relevante problemen bestaan en willen deze aanpakken.

Uit de bovenstaande belangen en percepties blijkt een aantal obstakels voor het invoeren van oplossingen voor de problemen rond stedelijke distributie. Als eerst naar de private partijen gekeken wordt, dan blijkt dat detailhandelaren de problemen niet zo ervaren als vervoerders. Het maakt detailhandelaren niet uit dat vervoerders inefficiënt moeten opereren om hun goederen te leveren, in de ogen van detailhandelaren is het alleen relevant dat de producenten op tijd worden afgeleverd. In de ogen van de detailhandelaren zijn de problemen dus niet zo manifest als voor vervoerders. Daarnaast beschikken detailhandelaren over marktmacht, wat ertoe kan leiden dat detailhandelaren bepaalde initiatieven kunnen tegenhouden. Een ander potentieel probleem is de grote diversiteit onder detailhandelaren. Met name kleine detailhandelaren zijn slecht op de hoogte van problemen die de eigen winkelstraat overstijgen. Vervoerders zullen in tegenstelling tot detailhandelaren geen oplossingen tegenhouden wat betreft stedelijke distributie, aangezien vervoerders de grootste problemen ervaren. Ze zullen meer een stuwende kracht achter het implementeren van oplossingen zijn. De commitment van producenten ten opzichte van de problemen is ook niet groot. Eigenlijk hebben producenten alleen bedrijfseconomische belangen, waardoor ze zich tot dusver ook niet op de voorgrond hebben laten zien in het netwerk rond stedelijke distributie. Als gekeken wordt naar de publieke partijen dan zijn met name gemeenten de partij die zorgen voor obstakels voor het implementeren van eventuele oplossingen voor stedelijke distributie. Zoals hierboven al genoemd is, vinden gemeenten dat de problemen rond stedelijke distributie niet groot zijn, en dat het problemen van de markt zijn. Gemeenten vinden dat de problemen moet worden opgelost door marktpartijen en niet door gemeenten. Hetzelfde geldt in deze voor provincies. Een ander obstakel is de gemeentelijke autonomie. Gemeenten verdedigen deze autonomie sterk en zullen deze niet zomaar laten inperken. Voor een meer gedetailleerde beschrijving van het netwerk wordt verwezen naar hoofdstuk 4.

Aangedragen prikkels

Op basis van de aangedragen maatregelen uit de geneesmiddelenmarkt en de huurwoningmarkt is een aantal prikkels ontwikkeld aan de hand waarvan de partijen binnen het netwerk rond stedelijke distributie kunnen worden gestimuleerd tot wenselijk gedrag in het kader van stedelijke distributie. De prikkels zijn samengevat in tabel S-2.

Tabel S-2, Overzicht prikkels

Prikkel	Oorsprong markt	Obstakels implementatie	Toepasbaarheid	verwachte effectiviteit	Hoe kans van slagen vergroten?
Prestatieafspraken met gemeenten	Woningmarkt	1. Meetbaarheid effecten 2. Gebrek commitment gemeenten	Gemiddeld	Laag	1. Aanjagen gemeenten 2. Subsidie koppelen 3. Baten expliciteren
Meer afstemming provincies en rijk	Woningmarkt	1. Gemeentelijke autonomie 2. Gebrek commitment	Laag	Gemiddeld	1. Aanpassen regelgeving 2. Committeren publieke partijen 3. Baten expliciteren
Digitaliseren gemeentelijk beleid	Woningmarkt	1. Ongelijke commitment gemeenten	Gemiddeld	Gemiddeld	1. Ontwikkelen pilots
Eigen bijdrage detailhandelaren	Geneesmiddelenmarkt	1. Macht detailhandelaren 2. Onwetendheid detailhandelaren 3. Inertie detailhandelaren	Laag	Hoog	1. Committeren producenten 2. Marktbrede implementatie 3. Ontwikkelen pilots
Modulaire opbouw van vervoerskosten	Geneesmiddelenmarkt	1. Macht detailhandelaren 2. Onwetendheid detailhandelaren 3. Inertie detailhandelaren	Laag	Hoog	1. Committeren belangenorganisaties 2. Marktbrede implementatie 3. Ontwikkelen pilots
Beloning wenselijk gedrag detailhandel	Geneesmiddelenmarkt	1. Meetbaarheid van wenselijke effecten	Gemiddeld	Hoog	1. Aanjagen producenten 2. Benchmark grofdistributie
Informeren van marktpartijen	Geneesmiddelenmarkt	1. Beheer internetsite 2. Facturering producenten	Hoog	Laag	1. Beheer internetsite door rijk 2. Committeren van producenten

Hieronder volgt een beknopte beschrijving van alle prikkels. Voor een uitgebreide beschrijving van de aangedragen prikkels, een beschrijving van eventuele obstakels en een inschatting van de verwachte toepasbaarheid en effectiviteit wordt verwezen naar hoofdstuk 5 van het afstudeeronderzoek.

De eerste prikkel die ontwikkeld is, is het maken van **prestatieafspraken met gemeenten**. Dit initiatief is onttrokken aan de woningmarkt. Kortweg houdt deze prikkel het volgende in: er worden afspraken gemaakt tussen het rijk en gemeenten over te behalen targets en daaraan wordt een subsidie



gekoppeld. Deze targets zijn bijvoorbeeld het totaal aantal voertuigbewegingen doen afnemen in de binnenstad, of het geluidsoverlast doen afnemen. Deze targets moeten gemeten worden en de gemeenten worden financieel beloond voor het behalen van deze targets. Moeilijkheden omtrent het implementeren van deze prikkel is aan de ene kant het meten van de targets. Hier moet zorgvuldig mee omgegaan worden. Daarnaast bestaat er weinig commitment bij gemeenten, deze zal aangewakkerd moeten worden. Dit wordt aan de ene kant al gedaan door de subsidie die aan deze afspraken gekoppeld zijn, maar er kan ook gedacht worden aan het koppelen van de targets aan andere beleidsdoelen van gemeenten.

Als tweede prikkel voor het aanpakken van stedelijke distributie is het geven van **meer afstemmende bevoegdheden voor rijk en provincie**. Deze prikkel vindt zijn roots in de woningmarkt. De parallel wordt getrokken met de streekplannen van provincies en het PKB van het rijk. De provincies en het rijk houden toezicht op de afstemming van venstertijden en voertuigeisen. In principe mogen gemeenten deze zelf invullen, maar ze moeten rekening houden met randvoorwaarden vanuit het rijk en de provincies. Problematisch hieromtrent is de inbreuk op de gemeentelijke autonomie. Er wordt verantwoordelijkheden weggenomen bij gemeenten en overgeheveld naar provincies en rijk. Daarnaast bestaat er momenteel te weinig draagvlak bij provincies om ervoor te zorgen dat zij extra bevoegdheden en verantwoordelijkheden op zich nemen omtrent de problemen rond stedelijke distributie. Het is zaak om deze obstakels te overwinnen wil deze prikkel succesvol zijn.

De derde prikkel die ontwikkeld is in dit onderzoek is het **digitaliseren van gemeentelijk beleid**. Deze prikkel komt voort uit het DURP-project uit de woningmarkt, waarbij bestemmingsplannen, streekplannen en PKB worden gedigitaliseerd. Het idee hierachter is dat de voertuigeisen en de venstertijden worden gedigitaliseerd zodat andere gemeenten inzicht hebben in het beleid van omringende gemeenten en aan de andere kant krijgen private partijen, en met name vervoerders inzicht in het beleid van de verschillende gemeenten. Ze komen dan niet voor verrassingen te staan. Een obstakel voor dit initiatief zou het beheer van de informatie kunnen zijn. Het moet duidelijk zijn wie daarvoor verantwoordelijk is. Daarnaast moeten de publieke partijen wel gecommitteerd zijn wil een dergelijke prikkel succes hebben.

De volgende prikkel is de **eigen bijdrage detailhandelaren**. Deze prikkel komt voort uit het aanpakken van prijsongevoeligheid in de geneesmiddelenmarkt. Het idee van deze prikkel is om detailhandelaren te laten voelen wat hun inefficiënte gedrag voor kosten met zich meebrengt, door niet langer de producent (groothandel) te laten opdraaien voor vervoerskosten, maar de detailhandelaren. De vervoerskosten worden dan dus losgehaald uit de kostprijs en apart doorbelast aan de detailhandelaren op basis van het gebruik dat zij ervan maken. Dit betekent dat detailhandelaren die efficiënt gedrag vertonen, minder betalen dan detailhandelaren die inefficiënt gedrag blijven voeren. Problematisch met deze prikkel is de machtsverhouding en diversiteit in de markt. Het is momenteel erg gemakkelijk voor detailhandelaren om te wisselen van producent, dus als een detailhandelaar meer dreigt te moeten betalen, dan stapt hij gewoon over naar de concurrent. Zolang deze dreiging blijft bestaan, heeft een dergelijke prikkel weinig kans van slagen.

De vijfde prikkel die naar voren komt is het **modulair opbouwen van vervoerskosten**. Dit idee vindt haar oorsprong in de geneesmiddelenmarkt waar deze prikkel gebruikt wordt om de machtspositie van apotheken te verkleinen en de kosten voor verzekeraars te doen afnemen. Deze prikkel heeft overeenkomsten met de vorige prikkel. De vervoerskosten worden ook hier losgehaald uit de totale kosten. Maar de vervoerskosten worden nu doorbelast op basis van tarieven aan de detailhandelaren. Voor bepaalde eisen van de detailhandelaren worden dan tarieven gerekend, hier moet gedacht worden aan levertijden, vestigingsplaatsen en dergelijke. Ook hier staan de macht van de detailhandelaren en de diversiteit van de markt in de weg. Mocht een detailhandelaar weer meer moeten gaan betalen dan kan ze gemakkelijk overstappen naar een concurrent. Zo'n prikkel zal dan dus marktbreed moeten worden geïmplementeerd wil het kans van slagen hebben. Wellicht kan er wat opgelegd worden vanuit wet- en regelgeving, maar hiermee moet voorzichtig omgegaan worden.



De prikkel die daarna ontwikkeld is, is het geven van een **beloning voor wenselijk gedrag van detailhandelaren**. Deze prikkel wordt gebaseerd op de no-claim regeling uit de geneesmiddelenmarkt. Het gaat om het volgende, als een detailhandelaar zich op een bepaalde manier gedraagt, met grote bestelhoeveelheden, goede locatie, ruime levertijden dan wordt ze hiervoor beloond door de producent. Op deze manier worden detailhandelaren er beter van als ze zich efficiënt gedragen. Hierdoor zou de drempel om gedrag aan te passen verlaagd kunnen worden. Deze prikkel ondermijnt het probleem dat de detailhandel zou kunnen overstappen naar een concurrent, aangezien ze niets extra hoeven te betalen. Ze worden alleen niet beloond. Wel moet in het zicht gehouden worden dat de kortingen of bonussen ergens vandaan moeten komen. Het is onduidelijk of dit gefinancierd zou kunnen worden vanuit de kostenverlaging die het met zich mee zou brengen van de vervoerskosten.

Ten slotte is er nog een prikkel ontwikkeld betreffende het **informereren van marktpartijen**. Ook deze prikkel komt voort uit de geneesmiddelenmarkt, waar getracht wordt de patiënten te informeren zodat ze minder dure geneesmiddelen zullen afnemen. Het informeren van marktpartijen, en in het bijzonder de detailhandelaren zou ertoe moeten leiden dat zij zich kostenbewuster opstellen. Dit wordt dan gedaan door twee zaken. Aan de ene kant zouden de vervoerskosten los vermeld kunnen worden op de factuur, waardoor de detailhandelaar ziet wat de kosten zijn. Aan de andere kant kan er een internetsite ontwikkeld kunnen worden waarop wordt weergegeven hoe belangrijk vervoerskosten zijn, op welke manier deze te beïnvloeden zijn, en wat de gevolgen daarvan zijn. Hierdoor moet duidelijk worden dat er voordelen verbonden zijn aan het beperken van het aantal vervoersbewegingen. Belangrijk voor het slagen van een dergelijke prikkel is dat private partijen aan de ene kant worden gestimuleerd om de kosten op de factuur te zetten, en aan de andere kant dat met name de detailhandelaren op de hoogte worden gesteld van de aanwezigheid van de internetsite. Een probleem omtrent beide onderdelen is wel de vrijblijvendheid.

Als op basis van de voorgaande conclusies een advies gegeven moet worden aan de commissie Stedelijke Distributie dan wordt dit op basis van tabel S-2 gedaan. De volgende twee prikkels zullen prioriteit moeten hebben voor de commissie. Allereerst moet ingezet worden op 'het digitaliseren van gemeentelijk beleid', deze prikkels scoort gemiddeld op beide schalen en heeft daarom een redelijke hoge kans van slagen. Er zijn relatief weinig krachten die een dergelijke prikkel zullen tegenhouden want er worden in principe geen belangen geschaad met een dergelijke prikkel, specifiek blijft de gemeentelijke autonomie in tact wat een belangrijk obstakel is bij het implementeren van prikkels in de publieke sfeer. Daarnaast moet er ook ingezet worden op 'het belonen van wenselijk gedrag detailhandelaren'. Deze prikkel is in tegenstelling tot andere prikkels binnen de markt juist een beloningsgerichte prikkel in plaats van de prikkel op basis van het afstraffen van onwenselijk gedrag. Dit zal leiden tot een hogere acceptatie bij detailhandelaren, wat van groot belang is voor producenten waarbij de prikkel ingevoerd moet worden. Doordat detailhandelaren worden beloond voor wenselijk (en efficiënt) gedrag kan dit leiden tot concurrentievoordeel voor detailhandelaren die wenselijk gedrag vertonen, zij worden hiervoor immers beloond en dit kan worden doorberekend in de prijs die wordt berekend aan de klant. Dit kan in het meest gunstige geval zelfs leiden tot een sneeuwbaaleffect. Maar zoals al eerder is opgemerkt, is het onduidelijk welke kostenvoordelen het gewenste gedrag opleveren en of dit genoeg is om een significante korting te geven aan de detailhandel om het interessant te maken voor de detailhandelaren.

Concluderend moet dus gesteld worden dat het implementeren van prikkels in de detailhandelmarkt, en specifiek voor het oplossen van de problemen rond stedelijke distributie een moeilijke kwestie zal blijven. Hopelijk zullen de inzichten die aangedragen zijn in dit onderzoek bijdragen aan het verminderen van het aantal vervoersbewegingen in de binnensteden en de inefficiënte bedrijfsvoering van vervoerders die door de opgestelde vervoerseisen en venstertijden daaraan ten grondslag liggen.



H1. De onderzoeksofzet

In hoofdstuk 1 staat een aantal zaken centraal. Allereerst wordt naar de context van dit onderzoek gekeken. Dit onderzoek is gedaan in samenwerking met het ministerie van Verkeer en Waterstaat, en heeft een plaats binnen het traject ‘stedelijke distributie’ binnen het ministerie. De context geeft aan hoe het ministerie de problemen rond stedelijke distributie aanpakt. In paragraaf 1.3 wordt de focus van dit onderzoek kort aangestipt. In paragraaf 1.3 wordt dieper ingegaan op het individuele onderzoek. Hierbinnen wordt het onderzoek gepositioneerd binnen haar context en wordt de vraagstelling en de deelvragen geconcretiseerd. Ten slotte wordt in paragraaf 1.4 de methodologie besproken. In deze paragraaf wordt aangegeven op welke wijze het onderzoek wordt ingericht. Er wordt bepaald welke theoretische achtergrond wordt gebruikt en op welke wijze het empirisch materiaal wordt vergaard en gebruikt.

1.1 Context onderzoek

In de brief aan de Tweede Kamer van Minister van Verkeer en Waterstaat Peijs van 4 februari 2004, wordt een nieuwe aanpak voor de problemen rond stedelijke distributie voorgesteld. Centraal in de visie van Minister Peijs staat de vitale binnenstad: een binnenstad die economisch bloeit en waar het prettig wonen, werken, winkelen en recreëren is. De Minister wil haar mobiliteitsbeleid faciliterend inzetten ten behoeve van de economische ontwikkeling op regionaal *en* nationaal niveau. De toegankelijkheid van steden is hierbij een van de kernelementen, omdat:

- Stedelijke bereikbaarheid een schakel is in de logistieke keten van producent naar consument, waarbij just-in-time leveranties, efficiëntie en betrouwbaarheid belangrijke kernwaarden zijn.
- Stedelijke bereikbaarheid weerslag heeft op het functioneren van het totale infranetwerk en derhalve samenhangt met de nationale bereikbaarheidsstrategie, waarin een betrouwbare bereikbaarheid van deur-tot-deur centraal staat.

De stedelijke bereikbaarheid vindt haar weerslag in het traject ‘stedelijke distributie’ binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Vanuit de markt worden problemen aangedragen die invloed hebben op de bereikbaarheid van winkels in winkelcentra van steden en dorpen. Daarbij is er een veelheid van (gedeeltelijk) tegengestelde belangen. Aan de ene kant bestaan de belangen van de winkels in deze centra. Ze willen de voorraad in de winkel op peil houden, en worden het liefst beleverd op de voor haar aantrekkelijke momenten. Daarnaast bestaan de belangen van de consumenten, deze willen enerzijds dat winkels vol liggen zodat er voldoende keuze is, maar anderzijds willen ze geen last hebben, tijdens het winkelen, van lossende vrachtwagens. Verder leveren lossende vrachtwagens geluidsoverlast en onveiligheid op voor omwonenden en consumenten. Het is wenselijk om het winkelend publiek en de logistieke stroom zoveel mogelijk gescheiden te houden. Om de problemen te ondervangen proberen gemeenten ieder voor zich een kader te scheppen waarbinnen de logistieke stromen moeten opereren. In de praktijk betekent dit veelal dat gemeenten regels met betrekking tot venstertijden en voertuigeisen opstellen. Venstertijden houden in dat de vrachtwagens alleen binnen bepaalde tijdsvensters mogen lossen en voertuigeisen hebben als doel grote vrachtwagens te weren uit het centrum van een dorp/stad. Het probleem echter is dat de kaders van de gemeenten nauwelijks op elkaar afgestemd zijn, elke gemeenten bepaalt zelf op welke wijze ze haar kader schept, waardoor er op regionaal niveau nauwelijks sprake is van afstemming. Dit leidt ertoe dat de vervoerders en winkels zich in allerlei bochten moeten wringen om aan deze eisen te voldoen, wat uiteindelijk leidt tot meer voertuigbewegingen en inefficiënte logistieke processen. Kortom, er is getracht om goederenstromen en consumentenstromen te scheiden door middel van venstertijden, daarnaast is getracht om afbraak van binnensteden te voorkomen door bepaalde beperkingen aan vrachtwagens op te leggen, maar deze maatregelen hebben er voor gezorgd dat de markt minder efficiënt functioneert. Door de venstertijden en voertuigeisen kunnen met name de vervoerders niet meer efficiënt functioneren, wat leidt tot hogere kosten doordat er niet meer met volle vrachtwagens gereden kan worden, daarnaast moeten er investeringen gedaan worden om aan voertuigeisen te voldoen. Maar ook ontstaan er opstoppingen in binnensteden doordat alle vervoersbewegingen plaatsvinden in beperkte tijdsperioden. Een andere kant van de medaille is het



feit dat de regelgeving omtrent voertuigeisen en tijdsvensters erg versnipperd is, waardoor deze niet altijd op elkaar afgestemd zijn, wat ook weer leidt tot onduidelijkheid voor marktpartijen en inefficiënt gedrag tot gevolg kan hebben. Kortweg kan er gesteld worden dat het invoeren van venstertijden en voertuigeisen bepaalde problemen heeft aangepakt, maar er is een nieuwe situatie ontstaan die ook zijn eigen problemen kent, de problemen rond stedelijke distributie. Deze problemen zorgen er voor dat de markt niet optimaal functioneert, er zal gekeken moeten worden naar de wijze waarop de inefficiënties in de markt ingeperkt kunnen worden.

Het bovenstaande probleem wordt door het ministerie van Verkeer en Waterstaat aangekaart in het beleidsvoornemen *Nota Mobiliteit* (verder *Nota Mobiliteit*). Dit komt naar voren in de volgende passage uit de *Nota Mobiliteit* (deel 1):

Stedelijke distributie

Het rijk stelt minimum proceseisen aan de samenwerking tussen overheden en bedrijven rond stedelijke distributie:

1. Gemeenten en WGR-plusregio's hebben zorg voor voldoende mogelijkheden voor stedelijke distributie en regionaal goederenvervoer. Ze volgen hierbij een aanpak waarbij zij uniformiteit en regionale samenhang als uitgangspunt nemen;
2. Indien gemeenten regels stellen ten aanzien van tijdsvensters en voertuigeisen, zijn zij verplicht deze in regionaal overleg af te stemmen met buurgemeenten, verladers, vervoerders en detailhandel;
3. In dit regionaal overleg wordt tevens in ieder geval aandacht besteed aan de fysieke beperkingen voor het geldtransport, de mogelijkheden voor een (regionaal) ontheffingsbeleid en de activiteiten die zowel het vervoerend, verladend als ontvangend bedrijfsleven neemt in de bevoorradingen te verbeteren;
4. Het overleg moet leiden tot bindende afspraken tussen de deelnemende partijen die worden opgenomen in de regionale verkeers- en vervoersplannen alsmede in het gemeentelijk beleid.

De Minister van VenW stelt ter facilitering van het regionale overlegproces een onafhankelijke commissie in die op verzoek van de regionale partijen gedurende het overleg kan adviseren. Als na afzienbare termijn het regionaal overleg niet tot overeenstemming leidt, kan de commissie ingeschakeld worden om te bemiddelen tussen de partijen. Van dit bemiddelingsadvies kan alleen met zwaarwegende motieven worden afgeweken.

Uit bovenstaande passage uit de *Nota Mobiliteit* blijkt dat er een onafhankelijke commissie opgericht zal worden met als doel regionaal overleg te faciliteren. De commissie zal onder leiding staan van eerste kamerlid Lemstra¹. Dhr. Lemstra heeft reeds een vooronderzoek gedaan dat is gerapporteerd aan de Minister van Verkeer en Waterstaat in het advies: "*Stedelijke distributie. Samen gaan voor resultaat*". In het vooronderzoek is er uitvoerig gesproken met de betrokken partijen van stedelijke distributie. Dit vooronderzoek dient als basis voor de opdracht die Het ministerie van Verkeer en Waterstaat aan de commissie Stedelijke Distributie gegeven heeft.

In het instellingsbesluit van 20 januari 2005 (DGG/A 04/006683) wordt de opdracht van de commissie Stedelijke Distributie uiteengezet. Artikel 2 van het instellingsbesluit luidt als volgt:

De commissie heeft als opdracht:

- a) Advisering van regionale partijen bij de regionale afstemming van regelgeving en andere activiteiten inzake stedelijke distributie op hun verzoek;

¹ Officieel is dhr. Lemstra nog voorzitter van de commissie, maar vanwege gezondheidsredenen neemt dhr. A. Sakkers het voorzitterschap over.

- b) Bemiddeling of arbitrage in die gevallen waarin regionale tripartiete samenwerking inzake stedelijke distributie niet conform de daaraan door de Minister van Verkeer en Waterstaat in de nota mobiliteit gestelde minimum proceseisen tot stand komt;
- c) Ontwikkeling van een instrument van benchmarking voor regionale afstemming;
- d) Ontwikkeling van een instrument gericht op bovenregionale afstemming;
- e) Onderzoek te doen naar de maatschappelijke en economische effecten van de organisatie en aanpak van stedelijke distributie en de ontwikkeling van een instrument om hier op regionale schaal inzicht in te verkrijgen; en
- f) Onderzoek te doen naar het inbouwen van een prikkel om marktpartijen directer te belonen voor publiek verantwoord gedrag.

Nu de context van het onderzoek uiteengezet is, wordt er nu verder gegaan met het uiteenzetten van het individuele onderzoek.

1.2 Focus afstudeeronderzoek

In voorgaande paragraaf is de context rond het afstudeeronderzoek uiteengezet, in deze paragraaf wordt dieper ingegaan op de problemen die centraal staan in dit onderzoek. Zoals in de vorige paragraaf al naar voren is gekomen, worden door gemeenten venstertijden en voertuigeisen opgesteld om aan de ene kant logistieke stromen en consumentenstromen te scheiden, en aan de andere kant om ongewenste vrachtwagens te weten uit de binnenstad. Maar deze regels hebben ertoe geleid dat het voor vervoerders lastig is geworden om efficiënt te functioneren. Doordat vervoerders minder efficiënt kunnen leveren, ontstaan er meer vervoersbewegingen in de binnensteden wat een aantal perverse effecten tot gevolg heeft, zoals opstopping in winkelstraten en hogere logistieke kosten. Daarnaast worden de regels ingevuld binnen de gemeentelijke autonomie, wat ertoe heeft geleid dat de regelgeving sterk kan verschillen tussen gemeenten, ook dit heeft haar invloed op de manier waarop marktpartijen kunnen opereren.

Zoals hierboven dus naar voren is gekomen, worden de problemen rond stedelijke distributie benaderd vanuit de wijze waarop marktpartijen functioneren in de markt. Daarnaast wordt leidt regelgeving vanuit de overheid er toe dat de marktpartijen niet optimaal kunnen opereren. De focus ligt hierbij op het functioneren van markten. Om deze problemen te kunnen verklaren zal er gekeken worden naar de aanwezigheid van marktimperfecties. Marktimperfecties geven grofweg aan wat de oorzaken zijn van het niet optimaal functioneren van markten. Er wordt dieper ingegaan op de notie marktimperfecties in paragraaf 2.3.2.

1.3 Afstudeeronderzoek

In deze paragraaf wordt het afstudeeronderzoek uit de doeken gedaan. In paragraaf 1.1 is de context van dit onderzoek besproken. Dit onderzoek wordt gedaan ter ondersteuning van commissie Stedelijke Distributie onder leiding van dhr. Lemstra. Het onderzoek valt met name binnen het laatste punt van de taken van de commissie wat betreft het prikkelen van marktpartijen. Zoals al blijkt uit de voorgaande paragrafen, komen de problemen rond stedelijke distributie voort uit het weren van vrachtwagens met bepaalde kenmerken en het gescheiden houden van logistieke stromen en de consumentenstroom. Dit geheel aan regels en beperkingen heeft haar invloed op de manier waarop de markt functioneert. Met name hebben de regels en beperkingen haar weerslag op de logistiek, aangezien hieromtrent beperkingen worden opgelegd. Dit zorgt er voor dat er allerlei inefficiënt gedrag in de keten ontstaat, dit manifesteert zich met name in inefficiënte goederenstromen, hogere kosten en opstopping in binnensteden waar strenge voertuigeisen en venstertijden gelden.

In dit onderzoek staat het functioneren van markten en het beïnvloeden van het functioneren van markten centraal. De problemen die zich momenteel voordoen in de binnensteden met betrekking tot de problemen stedelijke distributie wordt in dit onderzoek vergeleken met vergelijkbare problemen in volstrekt verschillende markten. In dit onderzoek staat een vergelijking van drie markten centraal, de



detailhandelmarkt waarbinnen de problemen rond stedelijke distributie zich manifesteert zal geanalyseerd worden en vergeleken worden met twee andere markten. De nadruk bij het vergelijken van de markten ligt met name op analyseren van problemen die zich voordoen in de markten en de invloed van deze problemen op het functioneren van de markt. Daarbij wordt allereerst gekeken naar de wijze waarop deze problemen naar voren komen, maar aan de andere kant wordt gekeken naar initiatieven die genomen worden om de problemen te ondervangen. In dit onderzoek wordt gekeken naar deze initiatieven als bron voor het ontwikkelen van prikkels die ervoor moeten zorgen dat de problemen rond stedelijke distributie aangepakt worden. Deze prikkels kunnen breed geïnterpreteerd worden, aan de ene kant gaat het om het prikkelen van marktpartijen, vanuit de overheid of vanuit de markt zelf, maar er wordt ook gekeken naar het stimuleren van publieke partijen voor het aandragen van oplossingen voor de problemen rond stedelijke distributie. De volgende markten zullen worden vergeleken: de geneesmiddelenmarkt en de huurwoningmarkt. Er is gekozen voor de geneesmiddelenmarkt aangezien daar aan de ene kant een sterke sturing door de overheid plaatsvindt en aan de andere kant is er sprake van prijsongevoeligheid wat vergelijkbaar is met de problemen rond stedelijke distributie. Met name de prijsongevoeligheid lijkt sterke overeenkomsten te hebben met de ongevoeligheid van detailhandelaren in vervoerskosten. De huurwoningmarkt is gekozen vanwege de problemen in afstemming van beleid tussen gemeenten. In de (huur)woningmarkt is het namelijk zo dat gemeenten bestemmingsplannen moeten afstemmen met omliggende gemeenten om te voorkomen dat er onwenselijke situaties ontstaan, dit is vergelijkbaar met het regelkader rond stedelijke distributie, waarbij het ook onwenselijk is dat de regels niet op elkaar afgestemd zijn. Naast het vergelijken van de markten en het aandragen van prikkels wordt aandacht geschonken aan de kans van slagen van dergelijke prikkels binnen het veld van actoren rond stedelijke distributie. Er bestaan tegenstellingen in belangen, percepties en afhankelijkheden die hun invloed hebben op de kans van slagen van bepaalde prikkels. Het is van belang dat hier inzicht in ontwikkeld wordt zodat ingeschat kan worden welke handelingen nodig zijn om bepaalde prikkels succesvol te implementeren.

De volgende vraagstelling staat centraal in dit onderzoek:

“Wat voor inzichten levert een vergelijking van stedelijke distributie met andere markten op ten aanzien van marktimperfecties en het oplossen van die imperfecties; welke prikkels zijn het meest geschikt voor toepassing in het netwerk rond stedelijke distributie?”

In dit onderzoek staan marktimperfecties centraal. Zoals al bleek in paragraaf 1.1 en paragraaf 1.2 worden de problemen rond stedelijke distributie bekeken vanuit het oogpunt van het functioneren van de markt. Daar wordt al opgemerkt dat het de problemen rond stedelijke distributie eigenlijk te maken hebben met het inefficiënt functioneren van de markt. Zoals in paragraaf 2.3.2 zal blijken, zorgen marktimperfecties er voor dat markten niet efficiënt functioneren. Aan de ene kant kan de markt kenmerken hebben die ervoor zorgen dat er inefficiënties ontstaan (marktfalen) maar aan de andere kant kan gedrag van de overheid er ook voor zorgen (overheidsfalen) dat de markt niet efficiënt functioneert. Er is juist gekozen om de nadruk te leggen op marktimperfecties aangezien deze tweedeling binnen stedelijke distributie duidelijk naar voren komt, want ook bij de problemen rond stedelijke distributie komen de inefficiënties voort uit een aantal bronnen, de overheid zorgt voor onzekerheid en inefficiënt marktgedrag door het gebrek in afstemming van beleid en aan de andere kant zorgen marktpartijen ook voor inefficiënties door weinig rekening te houden met andere marktpartijen. Dit zijn slechts enkele voorbeelden, er zal een diepere analyse volgen van marktimperfecties verderop in dit onderzoek.

In de centrale vraagstelling van dit onderzoek staat de term ‘prikkels’ centraal. Dit is een term die in dit onderzoek erg breed genomen wordt. Er wordt, zoals al eerder is opgemerkt, gekeken naar specifieke prikkels die marktpartijen kunnen sturen, maar er wordt ook gekeken op welke manier partijen binnen het netwerk rond stedelijke distributie kunnen worden gestuurd. Het gaat er in dit onderzoek om om prikkels te vinden die de marktimperfecties rond stedelijke distributie aan kunnen pakken. Deze prikkels zullen gebaseerd worden op initiatieven in beide andere markten. In deze markten zijn soortgelijke marktimperfecties en in dit onderzoek wordt er gekeken naar de initiatieven



die genomen worden in deze markten om de aanwezige marktimperfecties aan te pakken aan de hand van bepaalde prikkels. Op basis van prikkels in deze markten worden de prikkels voor stedelijke distributie geïdentificeerd. De haalbaarheid en toepasbaarheid van de prikkels uit de andere markten worden getoetst aan de hand van de resultaten van een netwerkanalyse omtrent stedelijke distributie.

Bovenstaande centrale vraagstelling is onder te verdelen in de volgende deelvragen.

Deelvraag 1.

“Tot welke inzichten ten aanzien van marktimperfecties komt een vergelijking van de detailhandel met de geneesmiddelenmarkt en de woningmarkt?”

In deze deelvraag worden de ketens van verschillende markten vergeleken. Als startpunt geldt de detailhandelmarkt. De analyse van deze markt gaat verder dan een beschrijving aan de hand van de ketentheorie. Er wordt ook gekeken naar marktimperfecties. Deze analyse geeft aan de ene kant inzicht in de werking van de markten maar aan de andere kant geeft het inzicht in de aanwezigheid van marktimperfecties en de overeenkomsten met marktimperfecties rond stedelijke distributie. De bovenstaande deelvraag kan onderverdeeld worden in de volgende subvragen.

- Hoe kunnen de detailhandelmarkt, geneesmiddelenmarkt en huurwoningmarkt beschreven worden?
- Welke marktimperfecties staan centraal binnen de markten en welke marktimperfecties zijn vergelijkbaar met die rond stedelijke distributie?
- Op welke manier worden de vergelijkbare marktimperfecties aangepakt in de geneesmiddelenmarkt en de huurwoningmarkt?

Deelvraag 2.

“Op welke wijze is het netwerk met betrekking tot stedelijke distributie georganiseerd?”

Bij deze deelvraag is het de bedoeling om inzicht te verschaffen in de belangrijkste partijen rond stedelijke distributie, de wijze waarop ze interacteren en op welke manier zij de problemen percipiëren. Op deze wijze ontstaat er inzicht in de werkelijke problemen en tegenstellingen rond stedelijke distributie. Inzichten in het netwerk rond stedelijke distributie zorgt er aan de ene kant voor dat er zicht is op de verschillen in belangen en percepties tussen betrokken partijen, maar aan de andere kant ook verschillende afhankelijkheden. Inzicht in dit netwerk geeft in feite aan hoe de problematiek er uitziet en welke initiatieven kans van slagen hebben om te implementeren binnen het netwerk rond stedelijke distributie. De netwerkanalyse wordt gebruikt om obstakels (inschatting haalbaarheid en toepasbaarheid) voor aangedragen prikkels te kunnen identificeren en eventuele handvatten aan te reiken om deze obstakels weg te nemen of te reduceren.

- Wat zijn de relevante actoren rond stedelijke distributie?
- Op welke wijze is het netwerk rond stedelijke distributie georganiseerd?

Deelvraag 3.

“Welke prikkels zijn geschikt om de marktimperfecties rond stedelijke distributie aan te pakken?”

Deze vraag is als het ware een synthese van de eerste 2 deelvragen. In deelvraag 1 is naar voren gekomen op welke manier de markten functioneren. Op basis hiervan is een vergelijking gemaakt en zijn de belangrijkste marktimperfecties geselecteerd. Voor de belangrijkste marktimperfecties zijn initiatieven geselecteerd binnen de geneesmiddelenmarkt en de huurwoningmarkt. Vervolgens is in deelvraag 2 een uitvoerige netwerkanalyse gedaan, waarin duidelijk werd waar de verschillen in percepties en belangen zich manifesteren. Op basis van deze 2 analyses, kan bekeken worden welke initiatieven relevant zijn en toepasbaar zijn voor de problematiek rond stedelijke distributie. Daarnaast kan gekeken worden wat verwachte implicaties kunnen zijn en wat de kans van slagen is van bepaalde initiatieven op basis van de netwerkanalyse.

- Welke prikkels zijn geschikt voor de marktimperfecties rond stedelijke distributie?
- Hoe moeten de prikkels vormgegeven worden om bruikbaar te zijn in het netwerk rond stedelijke distributie?
- Welke implicaties zijn te verwachten bij implementatie van deze prikkels?

1.4 Methodologie

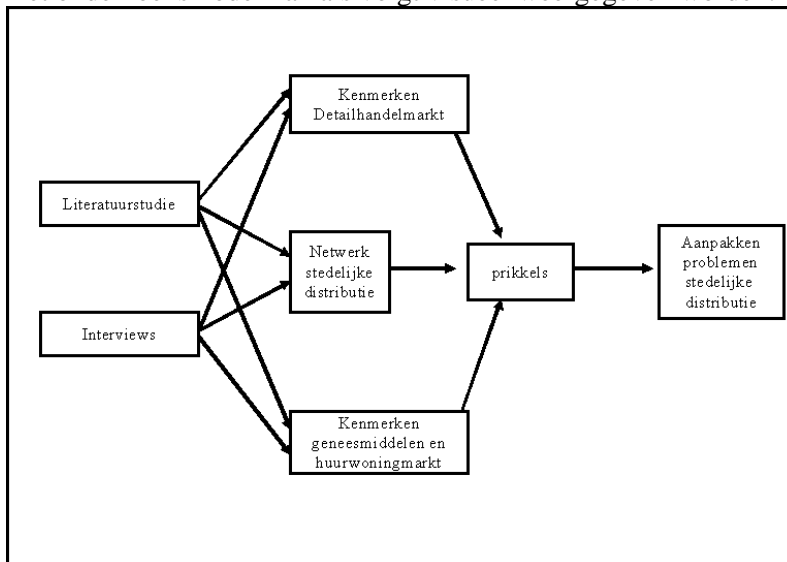
Het onderzoek zoals dat uiteengezet is in de vorige paragraaf bestaat eigenlijk uit twee lagen. Het eerste gedeelte heeft een bedrijfskundige achtergrond. De nadruk ligt sterk op de markt en de rol van de verschillende overheden is voornamelijk terug te vinden in het stellen van randvoorwaarden. Het gaat in dit gedeelte om het zoeken naar prikkels waarbij partijen in de markt worden gestuurd. Het tweede gedeelte van dit onderzoek begeeft zich meer op bestuurskundig terrein. Hierbij wordt juist gekeken naar het netwerk omtrent stedelijke distributie. Beide analyses zijn complementair en zorgen er in feite voor dat de aanwezige problemen van 2 kanten worden bekeken. De ketentheorie geeft aan hoe de markten werken en op basis van deze analyse wordt bekeken welke marktimperfecties er aanwezig zijn in alle drie de markten. De ketenanalyse geeft inzicht in de wijze waarop een markt functioneert, waarbij de nadruk vooral ligt op het analyseren van functionele relaties binnen de keten. De netwerkanalyse geeft een veel specifiekere en genuanceerdere beeld van de problemen rond stedelijke distributie en geeft in veel sterkere mate weer waar de gevoeligheden rond stedelijke distributie liggen. De netwerkanalyse geeft inzicht in de positie van betrokken partijen rond stedelijke distributie, probleempercepties en belangen. Dit inzicht is van groot belang bij het concretiseren van prikkels die voortkomen uit de ketenanalyse. De netwerkanalyse zal gebruikt worden bij het inschatten van de kans van slagen van prikkels die voortkomen uit de analyse van de markten. Aangezien de netwerkanalyse inzicht verschaft in tegenstellingen van belangen, aanwezigheid van macht ten aanzien van blokkades en dergelijke, kan dit inzicht ertoe leiden dat de obstakels herkend en eventueel aangepakt kunnen worden. Op basis van beide analyses moeten uiteindelijke bruikbare prikkels naar voren komen die passen binnen de keten en binnen het netwerk. De prikkels zullen leiden tot inzichten rond het aanpakken van de problemen rond stedelijke distributie, maar zeker vanuit het netwerkperspectief zal ook het draagvlak en de legitimiteit in de gaten gehouden worden.

Om tot een antwoord te kunnen komen op de gestelde hoofdvraag en daarmee verbonden deelvragen, wordt de volgende methode gehanteerd. Uitgangspunt zijn de bestaande onderzoeken, verslagen en rapporten omtrent het probleem van stedelijke distributie, de detailhandelmarkt en de vergelijkbare markten. Deze documenten zullen als het ware dienen als bron voor mijn onderzoek. Op basis van deze bronnen zal er getracht worden een eenduidig beeld te scheppen van de belangen, de machtsconcentraties, rol van de overheid en dergelijke. Op basis van de documenten zal gekeken worden waar interviews van toegevoegde waarde kunnen zijn. Deze interviews zullen zich allereerst richten op het verduidelijken van de verhoudingen in de detailhandelmarkt, maar vervolgens zullen er ook interviews volgen met partijen uit de geneesmiddelenmarkt en de huurwoningmarkt om goed inzicht te krijgen in deze markten. De hierboven beschreven gegevens zullen dienen als empirisch materiaal voor het onderzoek. De keuze van beide markten is als volgt tot stand gekomen. Na een korte analyse van een aantal markten, is gebleken dat de prijsongevoeligheid binnen de zorg, en specifiek binnen de geneesmiddelenmarkt relevante inzichten kan opleveren met betrekking tot stedelijke distributie. Bij de huurwoningmarkt bleek dat er ook problemen zijn met afstemming van gemeentelijke beleid. Daarnaast hadden de verschillende overheden een sterke invloed op beide markten waardoor er sprake zou kunnen zijn dat zij marktpartijen sturen. Dit zou ook potentiële prikkels kunnen opleveren.

Het empirisch materiaal dat verzameld is aan de hand van een literatuurstudie en interviews wordt geanalyseerd aan de hand van een theoretisch kader. De uiteindelijke prikkels die zijn ontwikkeld in dit onderzoek zijn besproken binnen de commissie Stedelijke Distributie om deze te toetsen op haalbaarheid. Het theoretisch kader bestaat allereerst uit de **netwerktheorie**. Deze theorie heeft handvatten om een netwerkanalyse te doen omtrent stedelijke distributie. Op deze manier worden verschillen in percepties en eventuele interactiepatronen duidelijk, die gebruikt kunnen worden bij het

inschatten van de kans van slagen van aangedragen prikkels. De netwerkanalyse zal zich alleen richten op de problemen rond stedelijke distributie aangezien dit inzicht van belang is voor de aangedragen prikkels. Het is namelijk van belang om inzicht in het netwerk te hebben omdat daar rekening mee gehouden moet worden bij het ontwikkelen van prikkels voor het aanpakken van de problemen rond stedelijke distributie. Hiervoor is geen vergelijking nodig van netwerken met andere markten. Naast de netwerktheorie wordt gebruik gemaakt van de **ketentheorie**. Deze theorie wordt gebruikt om relaties binnen een markt te analyseren. De markt bestaat uit een keten en de wijze waarop partijen uit de keten met elkaar omgaan kan geanalyseerd worden aan de hand van de ketentheorie. Er is gekozen om de markten te analyseren op basis van ketens omdat een ketenanalyse aangeeft op welke wijze de functionele relaties georganiseerd zijn binnen de markten. Als toevoeging op de marktanalyse aan de hand van ketens zal ook theorie uiteengezet worden betreffende **marktwerking** en **marktimperfections**. Deze inzichten zullen met name gebruikt worden bij het vergelijken van de markten en het aandragen van bruikbare prikkels. Ten slotte worden de **instrumenten van de overheid** besproken. Inzicht in de theorie hieromtrent geeft inzicht in de wijze waarop de overheden kunnen sturen en prikkelen. Het geeft in deze houvast wat betreft de prikkels die aangedragen worden vanuit de markten die vergeleken worden met die van de detailhandel.

Het onderzoeksmodel kan als volgt visueel weergegeven worden:



Figuur 1-1, Het onderzoeksmodel

Het bovenstaande model kan als volgt verwoord worden:

Op basis van een literatuurstudie en interviews zal inzicht ontstaan in het netwerk omtrent stedelijke distributie. Daarnaast ontstaat er overzicht in de kenmerken van de detailhandelmarkt en de geneesmiddelenmarkt en woningmarkt. Het vergelijken van deze markten leidt tot inzicht in de wijze waarop marktpartijen worden geprikkeld tot gewenst gedrag. Inzicht in deze prikkels wordt toegepast op het netwerk omtrent stedelijke distributie en leidt tot het aanpakken van de problemen rond stedelijke distributie.



H2. Theorie

In hoofdstuk 2 wordt een aantal theorieën uiteengezet die relevant zijn voor dit onderzoek. Allereerst komt de ketentheorie aan bod in paragraaf 2.1. Vervolgens wordt invloed van de overheid besproken in paragraaf 2.2. Daarna worden markten en marktimperfecties besproken in paragraaf 2.3. Ten slotte komt de theorie rond netwerken en een netwerkanalyse aan bod in paragraaf 2.4.

2.1 Ketentheorie

Het denken in ketens is een notie die al jaren in opgang is. Het is een breed concept dat voor veel verschillende zaken gebruikt kan worden. In dit hoofdstuk wordt een stuk theorie rond de ketens uiteengezet. Dit ziet er als volgt uit. Allereerst wordt in paragraaf 2.1.1 ingegaan op de vraag wat ketens nu precies zijn en wat de toegevoegde waarde van het denken in ketens is. In de tweede paragraaf wordt een overzicht van een keten gegeven, met daarin de belangrijkste partijen en stromen binnen een keten. Vervolgens wordt in paragraaf 2.1.3 aandacht geschonken aan elementen voor het (voort-)bestaan van ketens. Ten slotte komt het verschil tussen bestuurskundige en bedrijfskundige ketens naar voren in paragraaf 2.1.4.

2.1.1 Wat zijn ketens?

Het denken in termen van ketens komt van oorsprong voort uit de gedachte dat de voortbrenging van goederen en diensten kan worden uiteengelegd in een aantal te onderscheiden deelprocessen. Tussen deze deelprocessen bestaat een functionele relatie: de output van proces a is de input van proces b. Hierdoor ontstaat een interdependentie tussen de processen en deze interdependentie is sequentieel van aard. De dominantie van sequentiële interdependentie hoeft overigens niet te betekenen dat ketens in hun totaliteit per definitie lineair verlopen (Kort et al, 2000). Deze gedachte spitst zich primair toe op ketens die een individueel karakter hebben. Dit wil zeggen dat het zich richt op relaties tussen individuele organisaties en niet op groepen van organisaties. Maar deze beperking hoeft niet te gelden, ketens kunnen ook toegepast worden op een meer generiek niveau. Dit houdt in dat gekeken wordt naar bepaalde groepen organisaties welke een keten vormen.

Het ketenconcept heeft een hoog abstractieniveau waardoor het concept breed toepasbaar is. Maar een gevolg hiervan kan zijn dat dit ertoe kan leiden dat het concept nietszeggend wordt (Kort et al, 2000). De brede toepasbaarheid heeft tot gevolg dat de kans bestaat dat de conclusies van de analyse een erg generiek karakter hebben, hierdoor kunnen conclusies slecht toepasbaar blijken. Maar het ketenconcept is voor dit onderzoek goed toepasbaar aangezien de analyse in dit onderzoek zich richt op een vergelijking van de wijze waarop ketens ingedeeld zijn, de wijze waarop interactie plaatsvindt, de afhankelijkheden en dergelijke.

Om een goed beeld te hebben waar we over praten, wordt hieronder een definitie gegeven van een keten. Deze definitie luidt als volgt:

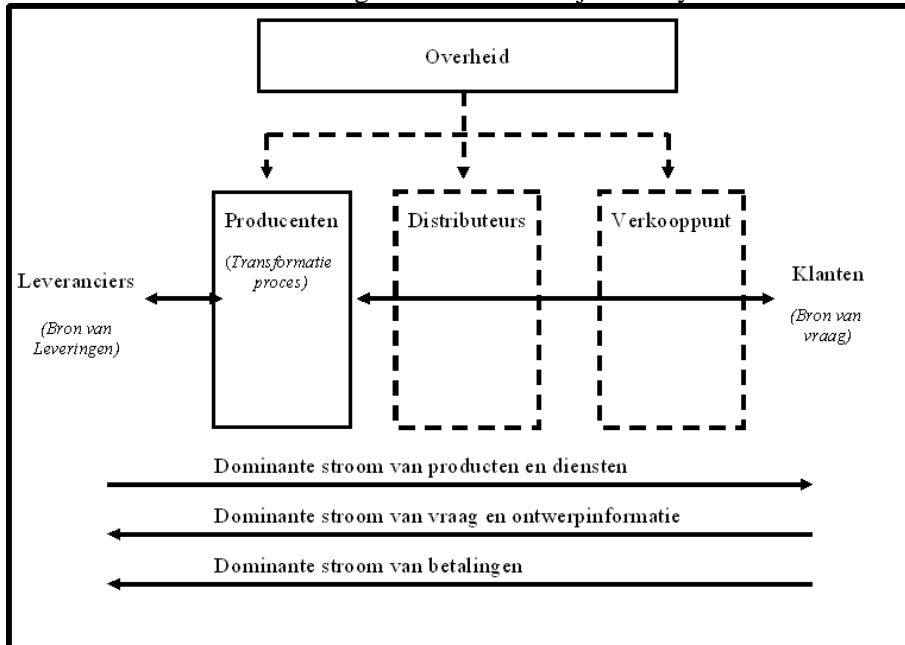
Een keten is een netwerk van autonome organisaties die in onderlinge samenhang de voortbrenging van een product tot stand brengen (Van Dalen, 2000).

Uit de bovenstaande definitie komt naar voren dat het gaat om het tot stand brengen van een product. Het gaat hier primair om partijen die waarde toevoegen aan het eindproduct. Dit komt neer op de keten van schakels welke bestaan tussen de schakel die het product vervaardigt en de schakel die het product uiteindelijk consumeert. In de definitie wordt gesproken van een product. Binnen dit onderzoek wordt het begrip product breed genomen. Diensten worden ook als product gezien.

2.1.2 Overzicht van een keten

In deze paragraaf wordt een analysekader geschapen aan de hand waarvan ketens kunnen worden geanalyseerd. De keten bestaat uit een aantal functioneel afhankelijke partijen die elkaar nodig hebben

bij het bereiken van de uiteindelijke consument. De overheid heeft vaak een rol als kaderscheppende, sturende actor. Binnen het framework dat voor het inzichtelijk maken van relaties binnen ketens, staan naast goederenstromen de informatiestromen centraal. Hierbij moet allereerst gedacht worden aan informatie die gedeeld wordt binnen de keten. Maar ook betalingen zijn informatiestromen. In onderstaande figuur wordt inzichtelijk gemaakt op welke wijze er naar een keten wordt gekeken binnen dit onderzoek. Dit zal gebruikt worden bij de analyse van een aantal ketens.



Figuur 2-1, Framework voor ketens (Gebaseerd op Lockamy III et al., 2000)

In de bovenstaande figuur kunnen de relaties en stromen als volgt beschreven worden. Allereerst wordt aandacht geschonken aan de partijen in de keten. Vervolgens komen de stromen aan bod. De eerste partij die aan bod komt is de leveranciers. Deze partij zorgt voor de ruwe grondstoffen die worden gebruikt door de producent om hier eindproducten van te maken. Deze partij valt buiten de scope van dit onderzoek omdat deze partij geen rol speelt in de problematiek rond stedelijke distributie. De volgende partij in de keten is de producent. Dit is de partij die de ruwe grondstoffen (of halffabrikaten) gebruikt om eindproducten te fabriceren die uiteindelijk worden verkocht aan de klant. De partij die na de producent komt is de distributeur. Deze partij zorgt voor het leveren van geproduceerde artikelen aan het verkooppunt of de uiteindelijke klant. Deze partij heeft een gestippelde rand aangezien deze partij kan worden overgeslagen als de producent direct aan de klant levert. De volgende partij in de keten is het verkooppunt. Dit is het punt waar de klanten naar toe gaan om haar de producten van de producent aan te schaffen. Het verkooppunt dient zo aantrekkelijk mogelijk te zijn om zoveel mogelijk klanten aan te trekken. Deze partij is omlind door een stippellijn aangezien deze partij ook kan worden overgeslagen. De laatste partij in de keten is de klant. In de keten zorgen de klanten voor de uiteindelijke vraag, welke de rest van de partijen in beweging houdt. De vraag van de klanten wordt als exogeen gezien. Naast de partijen die een schakel in de keten zijn, heeft de overheid ook een rol. De overheid wordt hier niet toegespitst naar onderdeel of laag aangezien de rol van de overheid verschillend is per keten. De overheid speelt een rol in het scheppen van randvoorwaarden voor de keten. De overheid probeert de schakels in de keten te stimuleren tot gewenst gedrag. Dit kan door middel van wetten en regels, maar dit kan ook door middel van bijvoorbeeld het informeren van partijen (er wordt dieper ingegaan op de rol van de overheid in paragraaf 2.2).

Nu de rol van de partijen uiteengezet is, kan aandacht geschonken worden aan de stromen binnen de figuur. Er is binnen de keten sprake van drie dominante stromen. De stroom van producten en diensten gaat richting de klant aangezien deze de producten willen kopen. De stroom van vraag en ontwerp-informatie is een informatiestroom op basis waarvan er uiteindelijk geproduceerd wordt. De stroom van betalingen is ook een informatiestroom welke vanuit de klant richting de producent gaat.



Dit geeft bijvoorbeeld aan hoeveel de klanten bereid zijn om te betalen voor producten maar de grootte van de stroom geeft ook aan welke artikelen in trek zijn. Deze stroom is nauw gerelateerd aan de stroom van vraaginformatie.

2.1.3 Elementen voor het (voort-)bestaan van ketens

In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op de benodigdheden die het goed functioneren van een keten bevorderen. Daarnaast wordt aandacht geschonken aan de benodigdheden voor het slagen van het meer integreren van een keten.

Alvorens ingegaan wordt op de benodigdheden voor het goed functioneren van een keten, wordt eerst kort ingegaan op twee motieven die van belang zijn voor het ontstaan van samenwerkingsverbanden. Het gaat hier allereerst om het beperken van de transactiekosten. Daarnaast gaat het om het beperken van coördinatiekosten (Van Dalen, 2000). De transactiekosten komen neer op de kosten die zijn gerelateerd aan de overdracht van producten tussen partijen. Hierbij moet gedacht worden aan contracten, administratieve lasten en dergelijke. De coördinatiekosten zijn gerelateerd aan inefficiënte stromen van producten en goederen. Een voorbeeld hiervan is het aanleveren van orders op dusdanige wijze dat de ontvangende partij eerst de hele order handmatig moet invoeren in haar systeem. Het gaat dus om inefficiency welke kosten met zich meebrengen. Deze worden beperkt door middel van een nauwere samenwerking tussen partijen in de keten.

De twee belangrijkste elementen in de vorming en het voortbestaan van ketens zijn vertrouwen en macht. Het voortbestaan van ketens is van belang omdat dit ten goede komt aan het beperken van transactie- en coördinatiekosten zoals hierboven vermeld. Naarmate een bepaalde keten langer bestaat, is de kans groter dat er samengewerkt wordt, aangezien men weet wat men aan elkaar heeft, en hoe de machtsbalans is. Hieronder wordt uiteengezet waarom vertrouwen en macht van belang zijn voor het voortbestaan van ketens. Daarnaast wordt de toewijding van partijen bij de ontwikkeling van relaties binnen een keten besproken (Van Dalen, 2000) (Tyndal et al., 1998).

De basis voor het voortbestaan van ketens is vertrouwen. Vertrouwen is het resultaat van interactie gedurende een bepaalde periode waarin deze interactie goed verloopt (Nootboom, 2002). Het vertrouwen tussen partijen komt in wezen neer op de afname van onzekerheid binnen een keten. Partijen die elkaar vertrouwen houden allereerst meer rekening met de belangen en doelen van elkaar. Daarnaast vindt het delen van informatie gemakkelijk plaats tussen partijen die elkaar vertrouwen (Chopra en Meindl, 2001). Vertrouwen komt naar voren in het geloof en vertrouwen in ketenpartners en wordt gezien als de wil om opportunisme te laten varen (Tyndal et al., 1998). Vertrouwen ontstaat op basis van ervaringen die partners in de keten met elkaar opdoen. Deels wordt het vertrouwen geconditioneerd door organisatorische maatregelen, zoals contracten, prijsafspraken, formele regels en procedures en certificering. Er wordt dan gesproken van georganiseerd vertrouwen in de keten (Van Dalen, 2000). Vertrouwen is een belangrijke factor voor het bestaan van relaties tussen partijen in een keten. Belangrijk is het feit dat vertrouwen niet zo maar ontstaat. Dit is een langzaam proces waarin beide partijen moeten investeren. Betrokken partijen moeten weten wat ze aan elkaar hebben. Als partijen goed met elkaar omgaan, zonder dat er problemen ontstaan, dan zal het vertrouwen in de ketenpartners groeien. De partijen moeten inzien dat het verkrijgen en onderhouden van een vertrouwensband tijd en inzet vergt.

Het tweede element dat belangrijk is, is macht binnen de keten. In de samenwerking tussen partners in de keten zal vaak blijken dat macht niet homogeen verdeeld is. Vaak is het zo dat binnen een keten een machtscentrum is, wat betekent dat deze partij zijn wil kan opleggen aan andere partijen in de keten. De machtspositie kan allereerst afhangen van de omvang van een partij in de keten. Daarnaast kan het afhangen van de positie in de keten, met daaraan gerelateerd de beschikking over bepaalde resources. Verder kan de macht ontstaan in gevallen van speciale competenties of van wet- en regelgeving (Van Dalen, 2000) (Morgan, 1997). Het benutten van macht kan op korte termijn leiden tot positieve effecten aangezien een partij het voor haar (en de keten) goede initiatieven kan afdwingen. Vaak gebeurt het dat bedrijven met macht in de keten geen reden zien om controle in de keten te pakken of om zich in te houden bij het uitoefenen van macht (Benton en Maloni, 2004). Op lange termijn kan het



gebruiken van een machtspositie negatieve gevolgen hebben (machtsparadox) (Chopra en Meindl, 2001):

- Het benutten van macht heeft vaak tot gevolg dat een partij in de keten zijn winst maximaliseert, vaak ten koste van andere partijen in de keten. Dit doet de totale opbrengst van de keten afnemen.
- Het benutten van macht om onredelijke concessies af te dwingen kan tot gevolg hebben dat dit ook de andere kant opgaat als de macht in de keten verschuift. Er ontstaat hierdoor wrok binnen de keten, wat ten koste gaat van eventueel vertrouwen binnen de keten.
- Als een partij systematisch haar machtspositie misbruikt, kan dit ertoe leiden dat andere partijen uit de keten een manier zoeken om deze macht te weerleggen. (Denk aan het verkopen van goederen op internet om de detaillisten over te slaan in de detailhandelmarkt).

Het bestaan van een ongelijke verdeling van macht kan dus leiden tot inefficiënte processen binnen de keten. Dit gaat ten koste van het vertrouwen en partijen gaan elkaar tegenwerken uit wrok. Als een partij met relatief veel macht in de keten andere partijen gaat benadelen dan zal de benadeelde partij de partij met macht niet meer vertrouwen, omdat ze bang is dat hier misbruik van gemaakt zal worden. Het is van groot belang dat de machtsconcentraties binnen de keten op een goede manier omgaan met haar macht om het vertrouwen te handhaven.

Ten slotte is toewijding van groot belang bij het verder uitdiepen van relaties tussen partijen in de keten. Door toewijding doneren partijen in de keten resources om de doelen van samenwerking te onderhouden en te verbeteren (Tyndal et al., 1998). Het kan hier gaan om financiële resources maar even zo belangrijk is de tijd die de partijen erin willen steken. Als beide partijen bereid zijn tijd te steken in een samenwerking en verder kijken dan de belangen op lokaal niveau dan valt hier winst te behalen voor alle partijen. Toewijding en vertrouwen zijn nauw aan elkaar gerelateerd. Als er geen vertrouwen tussen de partijen in de keten bestaat, dan is de kans erg klein dat men wel bereid is, en toegewijd, om te investeren in meer samenwerking. Het vertrouwen moet aanwezig zijn dat er geen misbruik gemaakt wordt van de goede wil van betrokken partijen.

2.1.4 Bedrijfskundige en bestuurskundige ketens

Het kijken naar ketens kan vanuit verschillende achtergronden benaderd worden. Dit onderzoek vindt plaats op het scheidsvlak tussen bedrijfskunde en bestuurskunde. Het gedrag van private partijen in ketenverband staat centraal, waarbij de bedrijfskundige kant belangrijk is. Maar ook publieke partijen spelen een rol in de problematiek, hierin komt de bestuurskundige kant van ketens naar voren. In tabel 2-1 worden de verschillen tussen bedrijfskundige ketens en bestuurskundige ketens uiteengezet.

Het eerste onderscheid dat naar voren komt is die tussen de focus op de private sector bij bedrijfskundige ketens, en de focus op de publieke sector bij de bestuurskundige ketens. Dit is geen zwart/wit verschil. Alleen bij bedrijfskundige ketens staan veel vaker de aaneenschakeling van

bedrijven centraal, dit in tegenstelling tot de bestuurskundige ketens waarbij publieke organisaties een veel prominentere plaats innemen. Het tweede onderscheid dat te maken valt is de focus van de ketens. Bedrijfskundige ketens richten zich voornamelijk op het primaire proces bij bedrijven en tussen bedrijven. Dit heeft een sterk logistieke insteek. Bestuurskundige ketens kenmerken zich door een focus op het besluitvormingsproces. Hierbij gaat het om een keten van besluitvormingsprocessen. Voordat een besluit genomen kan worden, moet een

Tabel 2-1, Bedrijfskundige ketens vs. bestuurskundige ketens

Bedrijfskundige ketens	Bestuurskundige ketens
Private sector	Publieke sector
Primair proces	Besluitvormingsproces
Sequentieel	Iteratief
Overheid heeft voorwaarde schepende rol (prikkels)	Overheid als regisseur of belanghebbende
Macht o.b.v. marktmacht	Macht o.b.v. besluitvormingsmacht



aantal fases doorlopen worden. Het tweede onderscheid raakt sterk het derde onderscheid. Hier gaat het namelijk om de aard van de keten. Bedrijfskundige ketens zijn vaak sequentieel van aard. Dit wil zeggen dat de schakels in een keten een opeenvolgend proces doorlopen. De output van de ene schakel is dan als het ware de input van de andere. Dit in tegenstelling tot de bestuurskundige ketens, die veel meer een iteratief karakter hebben. Dit wil niet zeggen dat de processen in een bestuurskundige keten niet sequentieel kunnen zijn, maar vaak is het zo in een besluitvormingsproces, dat er gereageerd wordt op besluiten in andere schakels. Er wordt als het ware gereageerd op processen in andere schakels. Het vierde onderscheid is het verschil in de rol die de overheid speelt. In bedrijfskundige ketens heeft de overheid hoofdzakelijk een voorwaardenscheppende rol. Over het algemeen nemen private partijen deel aan de keten, en zijn het de verschillende overheden die hier beperkingen of stimuli aan opleggen. Hier kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het geven van prikkels om gewenst gedrag te stimuleren. Bij bestuurskundige ketens speelt de overheid meer een rol *in* het proces van de keten. De overheid kan dan in feite de rol van regisseur aannemen die het gehele proces leidt en stuurt, maar ze kan ook een direct belang hebben bij de uitkomsten van het proces, en dusdanig betrokken zijn bij het proces. Ten slotte bestaat onderscheid in de machtsbasis binnen ketens. Hier ligt een verschil dat vooral terug komt in de focus van de ketens. De macht in bedrijfskundige ketens manifesteert zich in marktmacht. Welke partij heeft de meeste macht in de keten, en die bepaalt in feite hoe een keten functioneert. Bij bestuurskundige ketens ligt dit anders, hierbij is het proces anders, en ligt de macht juist bij die partij die besluitvormingsmacht bezit. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan hindermacht, of juist financiële macht. Dit hoeft geenszins de overheid te zijn.

Er kan geconcludeerd worden dat de verschillen tussen bestuurskundige ketens en bedrijfskundige ketens op bepaalde punten groot zijn. In dit onderzoek zal een gelaagde analyse plaatsvinden, waarbij de marktanalyse meer vanuit het bedrijfskundige perspectief zal plaatsvinden, en de netwerkanalyse vanuit het bestuurskundige perspectief. Maar beide analyses zullen elementen bevatten van de andere benadering.

2.2 Invloed van de overheid

In deze paragraaf wordt ingegaan op de redenen en de wijze waarop de overheid tracht invloed uit te oefenen op het functioneren van de markt en partijen daarin. Het betreft hier voornamelijk de *sturing* van bepaalde marktpartijen. Allereerst wordt ingegaan op het concept 'sturing', wat het inhoudt en wat de redenen zijn voor de deze sturing. Daarna komen de instrumenten van de overheid aan bod.

2.2.1 Sturing

Binnen dit onderzoek neemt de overheid een belangrijke plaats in. Ze stelt het kader vanuit lokale en rijksoverheid waarbinnen partijen moeten functioneren. Dit komt neer op sturing van betrokken partijen. Onder *sturing* wordt verstaan een 'vorm van gerichte beïnvloeding in een bepaalde context' (Kickert, 1985). Het is een erg brede definitie die aangeeft dat het om het beïnvloeden van partijen gaat. Het gaat om een gerichte aanpak waarbij bepaalde doelen worden nagestreefd. Er worden bepaalde veronderstellingen, ideeën en visies nagestreefd, waarin de overheden zichzelf een rol toebedelen in het verwezenlijken hiervan (Bekkers, 2002). Maar waarom kan er niet meer worden overgelaten aan het vrije spel der maatschappelijke krachten (markt en zelfsturing)? Het antwoord luidt als volgt: zonder overheid zouden de burgers bij een vrij spel van de maatschappelijke krachten geconfronteerd worden met ongecontroleerde machtsuitoefening, met het recht van de sterkste en met aanzienlijke marktperfectionen (Rosenthal et al., 1996). In Rosenthal et al. (1996), Van Gent et al. (1997) en Le Grand (1991) worden 5 redenen voor overheidssturing gegeven:

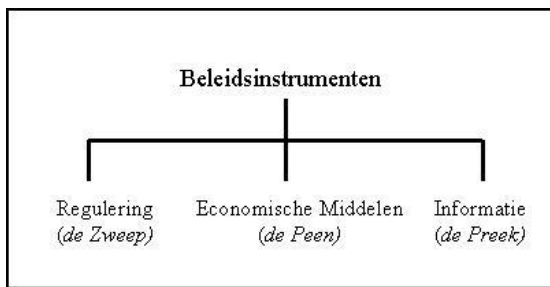
1. **Preventie monopolies en kartels:** Het gaat hier om het *beschermen* van de markt. Bij de preventie van monopolies en kartels komt neer op het feit dat er wordt opgetreden tegen machtsconcentraties en afspraken welke negatieve effecten hebben voor vrije mededinging binnen de markt en te hoge prijzen voor de consument.
2. **Productie collectieve goederen:** Het *aanvullen* van de markt wordt hier bedoeld. Collectieve goederen zijn goederen die niet (efficiënt) tot stand komen in de markt. Een probleem hierbij is namelijk het free-rider gedrag. 1 iemand betaalt en de rest profiteert mee. Hierbij kan gedacht worden aan dijken.

3. **Reguleren externe effecten:** Hierbij gaat het om het *beschermen tegen* de markt. De markt heeft naast de productie van goederen en diensten ook een aantal neveneffecten die de kwaliteit van het leven negatief beïnvloedt. Het is zaak dat deze neveneffecten worden beperkt.
4. **Beheersing van ‘merit goods’:** Het *corrigeren* van de markt staat hier centraal. De markt produceert weliswaar bepaalde goederen, maar waarbij het wenselijk is dat ze voor een breder publiek toegankelijk zijn (bijvoorbeeld cultuur), of dat de consumptie hiervan zoveel mogelijk beperkt wordt (bijvoorbeeld roken).
5. **Herverdeling:** Hierbij gaat het om het *compenseren* van de markt. Het ondervangen van maatschappelijke ongelijkheden die door de markt geproduceerd worden staat hierbij centraal. Hierin ligt de taak van de overheid om de scheve verdeling (enigszins) te compenseren.

De voornemens, keuzes en acties van een of meer bestuurlijke instanties gericht op de sturing van een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling, noemen we *beleid*. Beleid betreft de concretisering van sturing op specifieke maatschappelijke terreinen (Rosenthal et al., 1996). Om beleid uit te voeren, en om haar doelen te verwezenlijken, hebben overheden de keuze uit een aantal soorten instrumenten. Deze worden in de volgende paragraaf besproken.

2.2.2 Instrumenten van de overheid

Zoals in de vorige paragraaf naar voren is gekomen, zijn er een 5-tal redenen waarom de overheid zou moeten ingrijpen. De overheid is in de keten in feite een autonome actor die de taak op zich neemt om partijen te sturen tot maatschappelijk en bedrijfseconomisch wenselijk gedrag. Dit wordt sturing genoemd en komt tot uiting in beleid. Om dit beleid te verwezenlijken hebben overheden keuze uit een groot aantal instrumenten. De instrumenten kunnen in drie groepen onderverdeeld worden (zie figuur 2-2), te weten *Regulering*, *Economische Middelen* en *Informatie*. Ook wel bekend als de *Zweep*, de *Peen* en de *Preek*.



Figuur 2-2, Beleidsinstrumenten

Bij regulering is ‘onderdaan’ verplicht om te doen wat de beleidsmaker bepaalt. Bij de economische middelen zijn de ‘onderdanen’ niet verplicht om zich aan de regeling te houden, maar de beleidsmaker kan gedrag makkelijker/moeilijker maken door het toevoegen/afnemen van materiële middelen. Bij informatie is de ‘onderdaan’ nergens toe verplicht, de beleidsbepaler kan alleen vormen van communicatie gebruiken om de onderdaan te overtuigen. Binnen iedere groep valt een onderverdeling te maken. Deze onderverdelingen worden hieronder uiteengezet (Bemelmans et al., 1998) (Van der Doelen, 1993).

Regulering

Reguleringen zijn maatregelen die genomen worden door overheidsorganisaties om actoren te beïnvloeden door middel van geformuleerde regels en richtlijnen die ontvangers mandateren om te handelen in overeenstemming met wat opgelegd wordt in deze regels en richtlijnen. Reguleringen zijn in twee groepen onder te verdelen. Aan de ene kant zijn de *voorschriften* welke aangeven dat mensen iets moeten doen. Maar het overgrote deel van regulering bestaat uit *verboden*. Deze verboden zijn onder te verdelen in 4 groepen. Dit ziet er als volgt uit.

- **Onvoorwaardelijke verboden:** deze verboden zijn zonder uitzondering bindend. Dit soort regelingen worden gebruikt om bepaald gedrag volledig uit te bannen. Voorbeelden zijn verboden op moord, kindermisbruik of links rijden.
- **Verboden met vrijstellingen:** deze verboden gelden onder voorwaarden. In principe zijn verboden algemeen bindend, maar er wordt een achterdeurtje open gehouden zodat de autoriteiten een mogelijkheid hebben om absurde situaties te voorkomen.
- **Verboden met toestemming:** dit soort verboden worden niet ingesteld om bepaald gedrag uit te bannen maar om bepaald gedrag te controleren. Er worden vrijstellingen uitgedeeld als de aanvrager kan aantonen dat ze voldoet aan bepaalde eisen die opgesteld zijn door de regelgever. Hierbij kan gedacht worden aan vergunningen of quota.



- Verboden met kennisgeving: bepaald gedrag is verboden, tenzij de autoriteiten op de hoogte zijn gesteld.

Economische Middelen

Economische beleidsinstrumenten komen neer op het uitdelen of afnemen van materiële middelen, zowel in geld als in andere zaken. Het gaat erom dat actoren worden gestimuleerd tot wenselijk gedrag doordat dit voor de actoren het voordeligst is. Ook economische instrumenten zijn onder te verdelen in een aantal groepen. De onderverdeling ziet er als volgt uit:

Economische middelen in geld

- Prikkels: het gaat hier om financiële overdrachten om bepaald gedrag te belonen of te stimuleren. Er worden financiële bijdrages geleverd of een reductie in betalingen gegeven. Er kan hier gedacht worden aan subsidies, lage-rente leningen, belastingsteruggave.
- Ontmoedigen: bij dit soort instrumenten staat juist het tegengaan van bepaald gedrag centraal. Door middel van het opleggen van extra financiële lasten probeert de beleidsmaker gedrag te ontmoedigen. Er moet bij dit soort instrumenten gedacht worden aan belastingen, heffingen en importtarieven.

Economische middelen in natura

- Prikkels: bij dit soort economische middelen worden andere dan financiële middelen gebruikt. Het gaat hier om het leveren van bepaalde goederen of het beschikbaar stellen van bepaalde diensten. Er moet hier gedacht worden aan de overheid die zelf goederen levert, of aan de overheid die bepaalde private diensten betaalt voor de burgers. Een voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld gratis openbaar vervoer om wegen te ontlasten.

Informatie

Informatieve beleidsinstrumenten komen neer op de pogingen van overheidsorganisaties om het gedrag van actoren te beïnvloeden door middel van het overdragen van kennis, het communiceren van onderbouwende argumenten en het overhalen van actoren. De informatie-instrumenten zijn onder te verdelen in twee groepen. Deze luiden als volgt:

- Overdracht van kennis door middel van de media: via de media worden bepaalde onderwerpen aan de man gebracht. Hier moet gedacht worden aan televisie, radio, folders of posters.
- Overdracht van kennis door middel van een interpersoonlijke overdracht: deze vorm van kennisinstrumenten is het tegenovergestelde van het gebruik van media om een boodschap over te brengen. Er wordt bij deze groep instrumenten gebruik gemaakt van het overdragen van kennis op een interpersoneel niveau. Voorbeelden hiervan zijn direct advies, workshops, conferenties of voorstellingen.

In deze paragraaf is een overzicht gegeven van de redenen waarom verschillende overheden zich bemoeien met de burgers en markten. Ze hebben daarbij bepaalde doelen die in beleid worden vormgegeven. Door middel van het gebruik van beleidsinstrumenten kunnen de doelen van beleid bewerkstelligd worden. Het overzicht geeft aan op welke wijze de invloed van de overheid in te kaderen is. Dit dient als handvat in de analyse van bepaald overheidsgedrag in de verdere analyse dat centraal staat in dit onderzoek.

2.3 Markten en marktimperfecties

In deze paragraaf worden de volgende zaken uiteengezet. Allereerst worden de begrippen 'markt' en 'keten' tegen elkaar afgezet. Op deze manier wordt een beeld geschapen op welke manier deze begrippen zich tot elkaar verhouden. Vervolgens wordt aandacht geschonken aan marktwerking en meer specifiek daarbinnen worden marktimperfecties breder uitgemeten. Hierbinnen staan zowel marktfalen als overheidsfalen centraal.



2.3.1 Markten en Ketens

De begrippen ‘markten’ en ‘ketens’ raken elkaar nauw. In deze paragraaf worden beide begrippen tegen elkaar afgezet om te bepalen hoe zij zich tot elkaar verhouden. Er wordt begonnen met het geven van definities van beide concepten:

De definitie van een (abstracte) markt luidt als volgt:

“Een markt is het geheel van vraag en aanbod van een goed of dienst” (Van Gent et al., 1997) (Nederlof, 1997).

Er wordt in dit onderzoek gekozen voor het gebruik van een abstracte markt aangezien het doel hiervan is om inzicht te geven in de algemene factoren die de werking van het marktmechanisme bepalen. Er hoeft niet ingegaan worden op specifieke geografische elementen van deze markten.

De definitie van een keten zoals deze al eerder gegeven is in dit onderzoek, luidt als volgt:

Een keten is een netwerk van autonome organisaties die in onderlinge samenhang de voortbrenging van een product tot stand brengen (Van Dalen, 2000).

Het gaat in een keten om de functionele relaties die bestaan tussen partijen in ketenverband, welke leiden tot het tot stand komen van een product of dienst.

Als beide definities tegen elkaar afgezet worden dan kan het volgende geconcludeerd worden. Een markt is het geheel van vraag en aanbod, kortom de productie en de vraag die moet leiden tot consumptie. Er wordt in deze notie niets gezegd over de relaties die leiden tot de uiteindelijke productie en verkoop van goederen en diensten. Deze relaties worden bij markten in feite in het midden gelaten, maar zeker niet ontkent. In het ketenconcept staat juist de onderlinge samenhang bij het voortbrengen van een product en een dienst centraal. Het gaat hierbij specifiek om de functionele relaties. Zowel markten en ketens spreken over het voortbrengen van goederen en diensten. Beide concepten zijn in feite complementair. Een keten past als het ware binnen een markt. Het ketenconcept visualiseert het voortbrengen en verkopen van goederen. Dit geeft inzicht in de relaties die leiden tot de uiteindelijke productie en verkoop van goederen en diensten. In dit onderzoek zal verder gesproken worden van markten, maar deze markten zullen worden benaderd als ketens.

2.3.2 Marktimperfecties

Er is hierboven gekozen voor het gebruik van de ketentheorie om de werking van markten te beschrijven. Binnen gekozen markten kan sprake zijn van marktimperfecties. Het functioneren van de partijen uit de keten en de aard van de rol van verschillende overheden wordt hier mede door bepaald. In deze paragraaf staan marktimperfecties centraal. Er wordt in deze paragraaf benoemd op welke manier imperfecte marktwerking zich manifesteert, op welke manier de overheid daarmee wil omgaan en wat daar de consequenties van kunnen zijn.

Wanneer een markt perfect werkt, bestaat er zowel allocatieve als dynamische efficiëntie. Allocatieve efficiëntie houdt in dat alle productiefactoren zo worden ingezet dat zowel de welvaart van consumenten als die van producenten wordt gemaximaliseerd. Dynamische efficiëntie betekent dat de situatie van allocatieve efficiëntie kan worden voortgezet voor een langere periode, waarbij voldaan wordt aan veranderende consumenten voorkeuren, gebruikmakend van de meest efficiënte technologie (Creusden, 1991). Allocatieve efficiëntie komt neer op efficiëntie op korte termijn, terwijl dynamische efficiëntie nadrukkelijk op lange termijn betrekking heeft. Het interessante van allocatieve efficiëntie is het feit dat zowel de welvaart van consument als producent gemaximaliseerd moeten worden. Op een markt bestaat allocatieve efficiëntie als het onmogelijk is om resources te realoceren met als doel de positie te verbeteren van een partij, zonder dat dit ten kosten gaat van de positie van een andere partij. Dit wordt ook wel pareto-efficiëntie genoemd (Le Grand, 1991). In de ketenvisie is iedere partij ofwel producent van een dienst of product ofwel een consument door het functionele, lineaire karakter van de keten. Als allocatieve efficiëntie wordt toegepast op een keten dan heeft dit betrekking op de welvaart van alle afzonderlijke partijen. Dit impliceert dat lokale optimalisatie tot gevolg heeft dat dit ten koste gaat van de welvaart van een andere partij in de keten. Maximale welvaart voor afzonderlijke



partijen in de keten betekent dus dat maximale welvaart voor de keten nagestreefd moet worden. In dit onderzoek zal de nadruk voornamelijk liggen op allocatieve efficiëntie.

Marktfalen

Imperfecte marktwerking ontstaat als gevolg van marktfalen. Marktfalen houdt in dat de onbelemmerde marktwerking niet de te verwachten vormen van efficiëntie genereert (Bos, 1995). De volgende drie vormen van marktfalen zijn de belangrijkste (CPB, 1997):

1. Marktmacht: marktmacht kan leiden tot ongewenste effecten in marktwerking. Deze ongewenste effecten manifesteren zich in de vorm kartelvorming en machtsmisbruik. Hierdoor komt er geen optimale prijs tot stand en worden andere partijen in de keten beknot in hun welvaart. Hierdoor kan geen allocatieve efficiëntie tot stand komen (Nederlof, 1997).
2. Externe effecten: externe effecten treden op wanneer het individuele nut van persoon (A) direct wordt beïnvloed door de activiteiten van persoon (B) terwijl (B) hier geen rekening mee houdt bij zijn marktbeslissingen (Nederlof, 1997). Er wordt bij de oorspronkelijke productie- of consumptiebeslissing geen rekening gehouden met de baten of kosten van derden (Van Gent et al., 1997).
3. Asymmetrische informatie: omdat economische subjecten onvolledig geïnformeerd zijn, kunnen transacties soms niet tot stand komen. Onvolledige informatie vormt immers een belangrijke bron van transactiekosten, waardoor partijen soms niet tot opstelling of specificatie van een contract kunnen komen. Voordat een contract afgesloten wordt bestaat het gevaar van adverse selection (verborgen informatie op voorhand) en moral hazard (verborgen actie naderhand) (Bos, 1995).

De bovenstaande vormen van marktfalen zorgen er voor dat er geen allocatieve efficiëntie tot stand komt. Het misbruik van marktmacht heeft tot gevolg dat de winst lokaal wordt geoptimaliseerd, wat ten koste gaat van de welvaart van andere partijen in de keten. Externe effecten (negatieve) leiden ertoe dat partijen worden opgezadeld met kosten van andere partijen. Een voorbeeld hiervan is milieuvervuiling, een producent vervuult water en vervolgens moet dit water op kosten van het rijk worden gezuiverd. Dit leidt tot een afname van de welvaart van alle inwoners van een land. Ten slotte leidt asymmetrische informatie ertoe dat aan de ene kant de transactiekosten hoger uitvallen dan efficiënt, en dat er strategisch gedrag volgt na het afsluiten van een contract of transactie. Ook dit gaat ten koste van welvaart van specifieke partijen in de keten.

Het bestaan van een van de vormen van marktfalen kan een reden zijn voor de overheid om op een markt in te grijpen. Om marktmacht te beperken bestaat het mededingingsbeleid. Bij externe effecten wordt vaak ingegrepen door eigendomsrechten in te stellen (zoals octrooirechten om onderinvestering te voorkomen) of kunstmatige prijzen (belasting of accijnzen) toe te kennen. Asymmetrische informatie kan vaak opgelost worden door zelfregulering van markten of het instellen van door de overheid gecontroleerde standaarden (Bernardt, 1999). De overheden kunnen dus kiezen om randvoorwaarden te scheppen, om direct in te grijpen of om de markt zichzelf te laten reguleren. Er kan sprake zijn van interne institutionalisering en externe institutionalisering. Interne institutionalisering wijzigen marktpartijen zelf de transactiestructuur door het onderling sluiten van overeenkomsten, hier kan gedacht worden aan het sluiten van contracten, samenwerkingsverbanden en afstemming van gedrag binnen ondernemingen. Bij externe institutionalisering verandert de overheid als buitenstaander de transactiestructuur door politieke beslissingen, die worden vastgelegd in een wet of een algemene maatregel van bestuur (Nederlof, 1997). Er wordt dieper ingegaan op de rol van overheidssturing in paragraaf 2.2.1.

Overheidsfalen

Regulering kan een oplossing bieden voor marktfalen, maar imperfecte marktwerking kan ook ontstaan door versturende of te ver doorgesloten regelgeving (Bernardt, 1999). Regulering kan falen doordat het gewenste beleidsresultaat uiteindelijk niet bereikt wordt en doordat de kosten in institutionele en economische zin ervan veel hoger blijken dan de baten die zij oplevert (Bos, 1995). Er worden drie oorzaken van overheidsfalen geïdentificeerd door Wolf (1988). Allereerst is er een scheiding in de link tussen de kosten voor het produceren van een activiteit en het inkomen dat het



financiert. Deze scheiding zorgt ervoor dat de kans op misallocatie enorm toeneemt. Op de tweede plaats bestaan er problemen met internaliteiten en organisatiedoelen. Omdat publieke organisaties geen directie prestatie-indicatoren hebben zoals marktorganisaties, met name die van winst, hebben publieke organisaties hun eigen standaarden en doelen ontwikkeld. En deze standaarden en doelen zijn het product van interne processen, in plaats van externe invloeden. Een voorbeeld hiervan is budget-maximalisatie (Le Grand, 1991). Ten derde zijn er afgeleide externe effecten. Overheidsingrijpen om marktfalen aan te pakken kan niet-geanticipeerde bijwerkingen genereren. De organisatie die verantwoordelijk is voor deze effecten hoeft zich er niet van bewust te zijn en daarom past deze organisatie zijn gedrag niet aan.

Ongeschikte regelgeving kan leiden tot behoorlijke inefficiënties bij bedrijven, sectoren en zelfs gehele economieën. Ze kunnen bepaalde kosten tot gevolg hebben. Allereerst kan regelgeving ertoe leiden dat bedrijven niet gestimuleerd worden om kosten te minimaliseren. Bedrijven investeren dan bijvoorbeeld teveel in kapitaalgoederen of arbeid. Ten tweede kan regelgeving invloed hebben op concurrentie. Als regelgeving de concurrentie beperkt, dan kan dit ook leiden tot een inefficiënte inzet van resources. Ook kan een inperking van concurrentie leiden tot het wegnemen van incentives om te innoveren en om de kwaliteit en mix van goederen en diensten optimaal aan te passen aan consumentenvoorkeuren. Ten slotte kan regulering ertoe leiden dat bedrijven weerhouden worden om het productieproces te optimaliseren, zodat schaalvoordelen behaald kunnen worden (Blöndal en Pilat, 1997). Zoals uit het bovenstaande blijkt, moet er uitgekeken worden met de hoeveelheid en de inhoud van regulering. Ook andere instrumenten van de overheden kunnen leiden tot marktimperfecties. Als de doelen van de maatregelen vanuit de overheid niet het ware probleem aankaarten, dan leiden maatregelen juist tot het verder falen van marktwerking. Overheidsfalen kan net zo schadelijk zijn voor het presteren van markten en economieën als marktfalen.

2.4 Netwerktheorie

Netwerken en de analyse daarvan staan in deze paragraaf centraal. Om hierover een goed beeld te krijgen, worden de volgende zaken in dit hoofdstuk uiteengezet. Allereerst worden de karakteristieken van beleidsnetwerken beschreven (paragraaf 2.4.1). Hierbij wordt gekeken naar de achtergronden en karakteristieken van beleidsnetwerken. Vervolgens wordt een tweetal typen beleidsnetwerken uitgewerkt in paragraaf 2.4.2. Daarna worden de theoretische implicaties van de gekozen analyses besproken, haar doelen en haar stappen worden in paragraaf 2.4.3 uiteengezet. Verder worden regels in netwerken besproken in paragraaf 2.4.4. Dan komen percepties binnen netwerken aan bod in paragraaf 2.4.5. Ten slotte wordt in paragraaf 2.4.6 gekeken naar de relatie tussen ketens en netwerken.

2.4.1 Karakteristieken van beleidsnetwerken

Netwerken en daarmee samenhangende onderwerpen staan al geruime tijd in de belangstelling van de wetenschap. Vanuit de theorie kunnen drie kernpunten van beleidsnetwerken worden onderscheiden. Allereerst is er de resource afhankelijkheid die haar roots vindt in de *organisatiewetenschappen*. Ten tweede vindt het inzicht dat beleid een proces is waar meer actoren betrokken bij zijn, haar oorsprong in de *beleidswetenschap*. Ten slotte komt het inzicht dat beleid gevormd wordt in gesloten gemeenschappen, uit de *politieke wetenschap* (Klijn, 1997).

Om een goed beeld te scheppen over wat nu de kernmerken en precieze inhoud van de term ‘netwerk’ is, is een definitie nodig. Er zal in dit onderzoek gewerkt worden met de volgende definitie van (beleids-) netwerken (Klijn, 1997):

(beleids-) Netwerken zijn min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen afhankelijke actoren, welke gevormd worden rond (beleids-) problemen en/of beleidsprogramma's.

De bovenstaande definitie leidt tot de volgende drie karakteristieken van netwerken:

1. netwerken bestaan vanwege afhankelijkheden tussen actoren;
2. netwerken bestaan uit een verscheidenheid van actoren met elk haar eigen doelen;



3. netwerken bestaan uit relaties tussen actoren van een min of meer blijvende aard.

Ad 1. De actoren zijn van elkaar afhankelijk omdat ze de resources van elkaar nodig hebben. In dit onderzoek wordt er onderscheid gemaakt tussen een 5-tal resources (Koppenjan en Klijn, 2004):

- Financiële Middelen
- Productie Middelen
- Competenties
- Kennis
- Legitimiteit

De afhankelijkheid van deze resources zorgt voor interactie tussen de actoren, aangezien de actoren deze resources nodig hebben. Belangrijk is dat er voordelen te behalen vallen voor alle betrokken partijen anders gaat dit ten kosten van de bereidwilligheid.

Ad 2. Belangrijk hier is dat er geen actor in het netwerk is, die genoeg macht heeft om het gedrag van andere actoren te bepalen. Zou dit wel zo zijn, dan zou er meer sprake zijn van een hiërarchie in plaats van een netwerk. De verscheidenheid aan doelen is nauw gerelateerd aan de afhankelijkheden tussen de actoren. De actoren hebben elkaar nodig, maar aan de andere kant streven de actoren wel elk hun eigen agenda na. Dit resulteert in een complex interactie en onderhandelproces.

Ad 3. De afhankelijkheden tussen de actoren en de interacties die daarvan een gevolg zijn creëren relatiepatronen. Als actoren over een lange periode interacteren, dan ontstaan er regels die het gedrag en de verdeling van resources reguleren. Dit beïnvloedt dan weer de strategische opties van de actoren.

De bovenstaande definitie en de daarin liggende karakteristieken geven aan wat in feite de oorzaken zijn van het ontstaan van netwerken. Als deze netwerken ontstaan, dan kunnen ze opgedeeld worden in een 2-tal typen. Deze typen zijn niet vast omlind, maar meer twee uitersten in een continuüm. Deze twee typen beleidsnetwerken worden in paragraaf 2.4.2 uiteengezet.

2.4.2 Soorten Beleidsnetwerken

In de literatuur komen twee typen beleidsnetwerken naar voren. Het gaat om de ‘beleidsgemeenschap (policy community)’ en het ‘Issue netwerk’. Beide typen hebben eigen kenmerken en een eigen manier van omgegaan met betrokken partijen. Hieronder wordt ingegaan op de kenmerken van beide typen netwerken.

Beleidsgemeenschap

Beleidsgemeenschappen kunnen als volgt worden gekarakteriseerd. Het eerste kenmerk dat naar voren komt is het lidmaatschap van het netwerk. Bij beleidsnetwerken zijn slechts een beperkt aantal actoren lid, en sommige groepen worden bewust buiten het netwerk gehouden. Binnen dit netwerk domineren voornamelijk economische en professionele belangen. Het tweede kenmerk is integratie binnen het netwerk. Er is sprake van een diepgaande, frequente interactie tussen de leden over alle issues die te maken hebben met het beleid. Daarnaast blijven de leden van het netwerk langere tijd lid. Alle participanten delen de gemeenschappelijke waarden en accepteren de legitimiteit van de uitkomsten. Het derde kenmerk betreft de resources binnen het netwerk. Alle participanten beschikken over bepaalde resources en de relaties tussen partijen kenmerken zich door een wisselwerking met betrekking tot resources. Daarnaast is sprake van een hiërarchische structuur waarbij de leiders bepalen wie lid mag zijn van het netwerk en wie niet. Er kan sprake zijn van een actor die machtiger is dan de andere binnen het netwerk, maar er moet een bepaalde balans in macht zijn tussen de partijen (Dowding, 1995) (Thatcher, 1998).

Issue netwerk

Issue netwerken zien er als volgt uit. Allereerst wordt gekeken naar de lidmaatschap van het netwerk. Het aantal participanten van het netwerk is groot. Binnen het netwerk wordt een groot scala aan belangen vertegenwoordigd. Verder kan het volgende opgemerkt worden over de integratie binnen het netwerk. De contacten tussen de partijen is bij vlagen intensief, en bij vlagen laag. Daarnaast hebben partijen op bepaalde momenten geen toegang tot het netwerk. Verder is er enige consensus over



bepaalde waarden, maar er heerst altijd conflict binnen het netwerk. Ten slotte wordt gekeken naar de resources. Sommige partijen beschikken over resources, maar andere partijen hoeven hier niet specifiek afhankelijk van te zijn. Binnen het netwerk is niet echt sprake van een hiërarchische structuur, het wisselt erg, afhankelijk van de betrokken partijen. Ten slotte is de macht onevenredig verdeeld binnen het netwerk. Dit komt doordat de resources onevenredig verdeeld zijn en dat er onevenredige toegang is tot het netwerk (Dowding, 1995) (Thatcher, 1998).

Beleidsgemeenschappen en issue netwerken zijn uitersten. Er moet in gedachten gehouden worden dat er sprake kan zijn van gevallen die tussen deze extremen vallen. Beide typen kunnen gezien worden als extremen op een continuüm. Beide vormen sluiten elkaar niet uit, en er zijn hybride vormen denkbaar.

2.4.3 Soorten analyse

Om tot een gedegen analyse betreffende de aard van een netwerk te komen, moet dieper ingegaan worden op de dimensies van netwerken. Hierbij staat de vraag “waar bestaat een netwerk uit?” centraal. In de literatuur worden 7 dimensies uiteengezet om een beleidsnetwerk te karakteriseren. Deze luiden als volgt (Van Waarden, 1992):

- Actoren: In deze dimensie is allereerst het aantal actoren belangrijk en daarnaast het type actoren;
- Functie: Netwerken kunnen verschillende functies hebben. Dit geeft de reden aan waarom een bepaald netwerk bestaat;
- Structuur: De structuur van beleidsnetwerken vloeit voort uit relatiepatronen tussen actoren;
- Institutionalisering: Institutionaliseren doelt op het formele karakter van de netwerkstructuur en haar stabiliteit;
- Gedragsregels: Netwerken worden gekarakteriseerd door regels van interactie, die de uitwisselingen binnen een netwerk faciliteren;
- Machtsrelaties: Dit is een functie van de verdeling van de resources over een netwerk en de behoefte daarvan bij andere actoren;
- Actor strategieën: De manier waarop actoren omgaan met haar eigen behoeften, belangen en doelen en de manier waarop een actor omgaat met afhankelijkheden binnen een netwerk, staan aan de basis voor de strategieën die actoren gebruiken.

Om de bovenstaande dimensies in kaart te kunnen brengen, worden drie analyses gedaan. Allereerst zal een actoranalyse gedaan worden, waarin een analyse wordt gegeven van de betrokken partijen bij het probleem. Vervolgens wordt een gameanalyse gedaan waarin de relevante arena's besproken worden. Daarna volgt een analyse van het netwerk zelf, waarin regels en interacties centraal staan. Hieronder worden de theoretische implicaties van de gekozen analyse uiteengezet.

Actoranalyse

Binnen de actoranalyse wordt bepaald wat de belangrijkste actoren zijn, welke probleempercepties zij hebben en wat hun positie is ten opzichte van de probleemsituatie. De actoranalyse is op te delen in 4 stappen (Koppenjan en Klijn., 2004):

- **Neem een testende probleemformulering als startpunt**: het is van belang voor degene die de actoranalyse doet, om te bepalen welke probleemformulering wordt gebruikt bij de start van de analyse. De initiële probleemformulering is niets meer dan een hypothese die de analist zal aanpassen op basis van iteratie als reactie op de data uit de actoranalyse.
- **Inventariseren van de actoren**: welke actoren zijn belangrijk vanuit het perspectief van de initiële probleemformulering?
- **Inventarisering van de probleempercepties**: hoe denken de centrale actoren over het geschetste probleem. Wat zien de actoren als het ware probleem, welke oplossingen zien zij en wie is de probleemeigenaar? Hieraan gekoppeld zijn de doelen van de actoren. Wat willen zij bereiken ten opzichte van het probleem? In paragraaf 1.5 wordt dieper ingegaan op de implicaties van percepties.



- **De positie van actoren, een afhankelijkheidsanalyse:** hierbij wordt gekeken over welke resources de actoren beschikken, en in welke mate deze resources belangrijk zijn voor andere actoren, zodat er afhankelijkheid ontstaat.

Game analyse

De analyse van games is voornamelijk gericht op twee aspecten. Allereerst worden de relevante arena's besproken waarin belangrijke discussies rond het probleem en oplossingen daarvoor worden aangekaart. Daarnaast komen stagnaties aan bod, waarin het verloop van het proces besproken wordt.

- **Identificeer de belangrijkste arena's rond de beleidsarena:** er moet gekeken worden in welke geactiveerde gedeelten van het netwerk (de arena's) games plaatsvinden. Hierbij wordt het speelveld van de interacties besproken.
- **Analyseer de aard van de impasse in de beleidsgame:** hier moet gekeken zijn of er een impasse is, wat de oorzaak ervan is, en wat de consequenties daarvan zijn geweest.

Netwerkanalyse

De reden van het doen van een netwerkanalyse is om de achtergronden van de betrokken actoren rond het probleem op te helderen. Komen ze uit hetzelfde netwerk of uit meerdere netwerken, en wat zijn de regels die de interactie sturen? Ook de netwerkanalyse wordt stapsgewijs gedaan. Deze stappen luiden als volgt (Koppenjan en Klijn., 2004):

- **Inventariseer de interacties in het netwerk:** Welke interactiepatronen kunnen worden gevonden in het netwerk. Hieraan gerelateerd is de vraag welke actoren nu centraal staan in dit interactiepatroon. Daarnaast moet gekeken worden naar de verbindingen die bestaan tussen de relevante actoren in het netwerk. Hierdoor krijgt de analist een beeld van het netwerk en wordt een beeld geschapen van wat de centrale actoren zijn en de minder belangrijke actoren.
- **De focus op regels: een analyse van de institutionele context:** De institutionele context zorgt ervoor dat sommige interacties vanzelf plaatsvinden, terwijl ander contact bijvoorbeeld beperkt wordt. Dit geeft aan dat er een kader bestaat waarbinnen de actoren zich bewegen. Centraal binnen deze institutionele context staan regels (zie paragraaf 1.4).
- **Conclusie: een beeld van de relaties onder actoren:** Op basis van de voorgaande stappen ontstaat een beeld van de wijze waarop actoren zich gedragen rondom het geschetste probleem.

De voorgaande analyses geven een beeld van de relevante actoren en de interactie tussen deze actoren. Belangrijk is om in te zien dat de interacties tussen de actoren een *institutionele impact* kan hebben: door trial and error raken partijen bekend met elkaar, leren ze de taal van elkaar te spreken en bouwen ze een gemeenschappelijk referentiekader. Als deze interactie invloed heeft op de regels in het netwerk, spreken we van netwerkverandering (Bueren et al., 2003). Zoals in de netwerkanalyse naar voren komt, nemen regels een prominente plaats in bij de interacties tussen actoren binnen een netwerk. Dit is te vergelijken met vertrouwen binnen de ketentheorie. Ook hier zijn in feite regels die ervoor zorgen dat interactie goed verloopt. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op regels en haar invloed op interactie.

2.4.4 Institutionele context

Binnen netwerken nemen regels een belangrijke plaats in. Netwerken worden gekarakteriseerd door bepaalde perceptiepatronen en actoren handelen naar deze percepties. Er ontstaat een bepaalde 'understanding' tussen betrokken partijen op basis van ervaringen en interacties met elkaar. Vanwege het duurzame karakter van interactie binnen netwerken, wordt door de betrokken actoren een patroon van interacties, percepties en netwerkstructuren gecreëerd, hier moet gedacht worden aan bepaalde regels en resources. Netwerkregels constitueren interacties en betekenis binnen netwerken, maar op lange termijn worden deze regels weer gevormd, onderhouden en veranderd door deze interacties (Koppenjan en Klijn, 2004). In dit kader wordt de volgende definitie aangehouden met betrekking tot instituties (Scharpf, 1997):

"Instituties zijn een verzameling regels die het verloop van acties structureert waaruit een groep van actoren mag kiezen"



Uit het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat interacties gestructureerd worden door instituties en aan de andere kant worden instituties op den duur gevormd door interacties. De instituties vormen het kader waarbinnen interacties plaatsvinden, hiermee worden de (impliciete) regels waar de actoren zich aan moeten houden bedoeld, hier kan gedacht worden aan het bestaan van vaste interactiemomenten (bijvoorbeeld een wekelijkse vergadering). Maar in de loop van de tijd verandert de aard van deze momenten, omdat de percepties en belangen van betrokken actoren veranderen. Het kan zijn dat sommige partijen zich terugtrekken uit het proces, waardoor de aard van de interactie tussen andere partijen veranderd.

Regels kunnen een normatieve invloed hebben en een cognitieve invloed. De normatieve invloed heeft betrekking op de manier waarop actoren zich behoren te gedragen. Het betreft hier over het algemeen regels voor sociale interactie (March en Olsen, 1989). De cognitieve invloed betreft regels die betekenis creëren en een context bouwen voor interactie voor actoren. Regels zijn evident op zichzelf en leveren een sociaal geconstrueerd raamwerk voor actie (Scott, 1995). De normatieve invloed richt zich meer op de regels voor interactie tussen actoren, en de cognitieve regels richten zich meer op een kader waarbinnen regels legitiem zijn.

Binnen een netwerk zorgen regels ervoor dat het gedrag van actoren gereguleerd worden zodanig dat ze voorschrijven welke acties toegestaan zijn, welke actoren betrokken worden, maar daarnaast wordt de mening betreffende de kwaliteit van de outcomes van het netwerk gereguleerd (Koppenjan en Klijn, 2004). Regels hebben een kaderstellend karakter, die duidelijkheid verschaffen voor de betrokken actoren. Regels kunnen een formeel karakter hebben (bijvoorbeeld in wetten) of een informeel karakter (bijvoorbeeld in gedragsregels). Regels zorgen aan de ene kant ervoor dat interactie tussen actoren gefaciliteerd wordt, maar aan de andere kant hebben de regels een beperkend karakter. Ze zorgen ervoor dat duidelijk is voor de betrokken partijen welk gedrag wenselijk is, en waar de grenzen liggen. Op deze manier is het voor betrokken partijen duidelijk tot waar ze kunnen gaan. De regels leggen de verhoudingen tussen actoren min of meer vast. Regels zorgen voor een bepaalde mate van *stabiliteit* in het gedrag van actoren zonder dat het gedrag of de gevolgen daarvan worden vastgelegd. Regels maken het mogelijk voor actoren om bepaald gedrag aan te nemen bij andere actoren, zonder dat vast te leggen in concrete situaties (Koppenjan en Klijn, 2004).

Door Scott (1995) worden drie soorten *draggers* onderscheiden die gezien kunnen worden als 'opslagplaats' voor regels. Allereerst onderscheidt hij de *culturele dragers*, hier gaat het primair om interpretatieve structuren op gecodificeerde patronen van betekenis en regelsystemen. Hier moet gedacht worden aan regels, wetten, waarden, verwachtingen e.d. Ten tweede onderscheidt Scott *sociaal culturele dragers*. Bij dit soort dragers gaat het om terugkerende verwachtingen die zijn verbonden aan netwerken van sociale posities: rollensystemen. Het betreft hier bestuursystemen, machtssystemen, regimes, autoriteit systemen e.d. Ten slotte bestaan de *routines*. Hier gaat het om terugkerende acties die haar weerslag vinden in tacit knowledge van actoren. Dit zijn gewoonten en procedures die gebaseerd zijn op ongeschreven kennis en overtuiging. Deze drie soorten dragers geven aan dat regels zich in een veelheid aan vormen openbaart. Het zijn meer dan geformaliseerde regels en wetten. Het reikt zelfs tot bepaalde gedragspatronen die zijn ingesleten bij de betrokken actoren. Ook laat het duidelijk het formele en informele karakter zien van regels.

2.4.5 Percepties

De betrokken actoren in een beleidsnetwerk kijken op verschillende manieren naar centrale problemen en oplossingen. De manier waarop een actor naar een probleem kijkt kan veel zeggen over de wijze waarop ze zich zal opstellen in het netwerk. Maar percepties zijn breder dan alleen een zienswijze van een probleem. Een perceptie is een beeld waardoor de complexe, ambigue wereld om de actors heen, verklaard kan worden en hoe daar op gereageerd wordt (Termeer et al, 1997). Het komt neer op de wijze waarop een actor naar haar omgeving kijkt, maar ook de wijze waarop een actor een probleem benadert en wil oplossen. Percepties ontstaan en veranderen door middel van interactie met andere actoren. Deze interactie laat actoren de zienswijze van andere betrokken partijen zien en daardoor krijgt ze de kans om op haar eigen percepties te reflecteren. Dit is natuurlijk een ideaalbeeld, aangezien partijen vaak rigide zijn met betrekking tot hun eigen beeld van de wereld.



Om tot een oplossing te komen binnen een beleidsproces in een netwerk, is het zaak om de probleempercepties van de betrokken actoren op 1 lijn te krijgen. Dit lukt niet altijd, en kan leiden tot fixaties. De actoren zijn niet bereid (of in staat) om hun percepties aan te passen en dit leidt ertoe dat er geen oplossing zal komen voor een bepaald probleem. Hierdoor ontstaat een blokkering van het beleidsproces (Sabatier, 1988) Deze fixaties vinden plaats indien actoren hun percepties zo erg voor waar aannemen, dat ze hier niet meer op reflecteren (Voogt, 1991).

Zoals hierboven naar voren komt, beperkt een perceptie zich niet tot de wijze waarop een probleem wordt gedefinieerd. Sabatier (1988) spreekt in dit kader van *belief systems*. Het gaat hier om de manier waarop een probleem wordt gedefinieerd, maar ook om de causale aannames omtrent het probleem (hoe zit de wereld in elkaar) en ten slotte om *basic values* waarin de waarden ten opzichte van situatie centraal staan. Dit belief system is onder te verdelen in 3 delen. Allereerst zijn de basic values de *diepe kern* van het belief system. Dit is als het ware het fundament van de rest van het belief system en geeft de actor haar identiteit. De basic values zijn het meest lastig te veranderen aangezien de actoren vasthouden aan deze waarden. Ten tweede bestaat een belief system uit een *'outer' policy core* die bestaat uit de strategieën en beleidsposities van een actor die nodig zijn om opvattingen uit de diepe kern op het concrete beleidssysteem te verwezenlijken. Ten slotte zijn *secondary aspects* het resultaat van instrumentele beslissingen die nodig zijn om de beleidskern in een bepaald beleidssysteem te implementeren (Fenger, 2003).

Percepties worden mede gevormd door interacties. Gevolg van deze interacties is het feit dat er *sociale configuraties* ontstaan: dit zijn groepen die gekarakteriseerd kunnen worden door relatief stabiele interactiepatronen en gedeelde percepties (Weick, 1979). Dit komt overeen met het idee van de *Policy Advocacy Coalitions* die bestaan uit groepen actoren die een set van normatieve en causale *beliefs* delen en die vaak met elkaar handelen (Sabatier, 1988). Het gaat hier om groepen actoren die op dezelfde wijze naar een probleem kijken en op deze manier elkaars bondgenoten kunnen zijn gedurende de onderhandelingen rond een bepaalde beleidsprobleem.

2.4.6 Netwerken versus ketens

In dit theoretische hoofdstuk zijn het ketenconcept en het netwerkconcept uiteengezet. Er bestaat een zekere overlap tussen beide concepten, maar ook grote verschillen. In deze paragraaf worden de overeenkomsten en verschillen besproken. Allereerst wordt er ingegaan op de overeenkomsten die bestaan tussen beide concepten. Daarna wordt er aandacht geschonken aan de verschillen. De nadruk zal in deze paragraaf liggen op bedrijfskundige ketens aangezien het verschil tussen bedrijfskundige ketens en netwerken het duidelijkst is. Bestuurskundige ketens hebben overlap met de netwerkbenadering. Daarnaast staat bij de analyse van de markten de bedrijfskundige benadering van ketens centraal.

Overeenkomsten tussen ketens en netwerken (Kort et al., 2000):

- Beide denkwijzen nodigen uit tot een accentverschuiving. Een overwegend interne gerichtheid wordt ingeruild voor een externe oriëntatie, gericht op andere partijen in de omgeving.
- De aandacht ligt bij beide denkwijzen op relaties; meer in het bijzonder worden deze relaties gekenschetst als verbindingen tussen schakels in een ketens of de lijnen tussen knooppunten in het netwerk.
- Relaties kenmerken zich door een zekere interdependentie.

Vaak bestaat er bij organisaties een sterk intern gerichte visie. Dit geldt ook voor analyses omtrent dit soort organisaties en processen tussen deze organisaties. De toegevoegde waarde van beide concepten ligt erin dat ze uitnodigen tot een accentverschuiving. Beide concepten gaan uit van interactiepatronen en relaties met andere partijen in de directe omgeving. Bij het gebruik van de concepten moet er verder gekeken worden dan de grenzen van de eigen organisatie. In feite benadrukken beide concepten de aanwezigheid van relaties met actoren uit de omgeving van een organisatie, zij het door middel van knooppunten of verbindingen in een keten. Beide concepten zorgen er voor dat de focus niet ligt op



interne processen, maar juist op de verbindingen en relaties met andere partijen in de omgeving. Deze relaties kenmerken zich door een bepaalde mate van interdependentie. De partijen zijn afhankelijk van de partners in de keten of het netwerk bij het voortbrengen van een product of dienst (kan ook een besluit zijn). Deze interdependentie is noodzakelijk voor het behoud van relaties aangezien overbodige schakels en knooppunten worden verwijderd.

Maar er bestaat ook een aantal verschillen tussen beide concepten. Deze worden weergegeven in tabel 2-2 (Kort et al., 2000). Het eerste verschil betreft de aard van de keten of het netwerk. Een keten

Tabel 2.2, Ketens vs. Netwerken

Ketens	Netwerken
Functionele relaties	Interactiepatronen
Betrokkenheid o.b.v. functie	Betrokkenheid o.b.v. belang bij beleidsprobleem
Sequentieel	Statisch
Burger als klant	Burger als participant
Overheidsrol: hiërarchisch	Overheidsrol: belanghebbende of deelnemer
Marktperspectief	Democratisch perspectief

bestaat uit functionele relaties, daarentegen bestaat een netwerk uit interactiepatronen. In ketens draait het om een aaneenschakeling van functies die worden vervuld door betrokken partijen, en de afhankelijkheid komt voort uit deze functies. In een netwerk draait het meer de manier waarop partijen met elkaar omgaan en interacteren en deze patronen maken het netwerk. Dit raakt meteen het tweede verschil. In een keten wordt een schakel opgenomen indien er sprake is van functionele toegevoegde waarde. Welke functie vervult deze schakel voor andere schakels in de keten. In netwerken ligt dit anders, hier wordt een partij opgenomen in het netwerk indien deze partij een belang heeft bij het

beleidsprobleem dat centraal staat. Als schakels of knooppunten geen functie of rol hebben, kan deze verwijderd worden uit het netwerk/keten. Het derde verschil is tussen de sequentiële aard van ketens en het statische karakter van netwerken. Beide vormen zijn nu als uitersten voorgesteld, een keten is sequentieel in de tijd, dat wil zeggen dat de processen gevolgtijdelijk plaatsvinden (hoofdzakelijk). Een netwerk is van oorsprong statisch in die zin dat er geen richting in de tijd is: een netwerk wordt bekeken hoe die er op een gegeven moment uitziet. Er moet wel gezegd worden dat ook een netwerk zich kan ontwikkelen in de tijd. De rol van de burger verschilt ook tussen netwerken en ketens. In een keten speelt de burger hoofdzakelijk een rol als consument. Een keten probeert een bepaald product te vervaardigen als reactie op een bepaalde klantvraag. In een netwerk is de burger meer een participant, een belanghebbende rond een bepaald beleidsprobleem. Ze kunnen dan ook een stem hebben binnen het netwerk. Ditzelfde geldt in feite voor de rol van de overheid. Bij netwerken fungeert de overheid ook als belanghebbende of deelnemer. Ze is betrokken bij een beleidsprobleem en heeft een stem binnen het netwerk. In ketens staat de overheid een stuk verder af van het proces. De overheid treedt hier hoofdzakelijk op als randvoorwaardenstellende partij, en probeert door middel van prikkels en regulering de partijen in de keten enige mate te sturen tot wenselijk gedrag. Het laatste verschil dat in deze paragraaf besproken wordt is het perspectief van beide concepten. In het ketenconcept wordt uitgegaan van het marktperspectief, de output van de keten moet te verantwoorden zijn vanuit het oogpunt van de markt, zaken als prijs, kwaliteit en hoeveelheden zijn hierbij van belang. Dit ligt anders bij netwerken, hier heeft men meer te maken met het democratische perspectief. De output is belangrijk, maar daarnaast wordt er grote waarde gehecht aan zaken als draagvlak en legitimiteit van de output en het proces.

Concluderend kan opgemerkt worden dat er grote verschillen bestaan tussen (bedrijfskundige) ketens en netwerken. Er moet opgemerkt worden dat de verschillen tussen bestuurskundige ketens en netwerken een stuk kleiner zijn, maar gezien het feit dat de bedrijfskundige ketens meer gebruikt worden in dit onderzoek, is gekozen voor de vergelijking van deze concepten. De overeenkomsten zijn voornamelijk te vinden in het gebruik van de concepten als hulpmiddel om de zienswijze van partijen in een omgeving te beïnvloeden. Maar de inhoud van de concepten verschillen aanzienlijk zoals hierboven uiteengezet is.



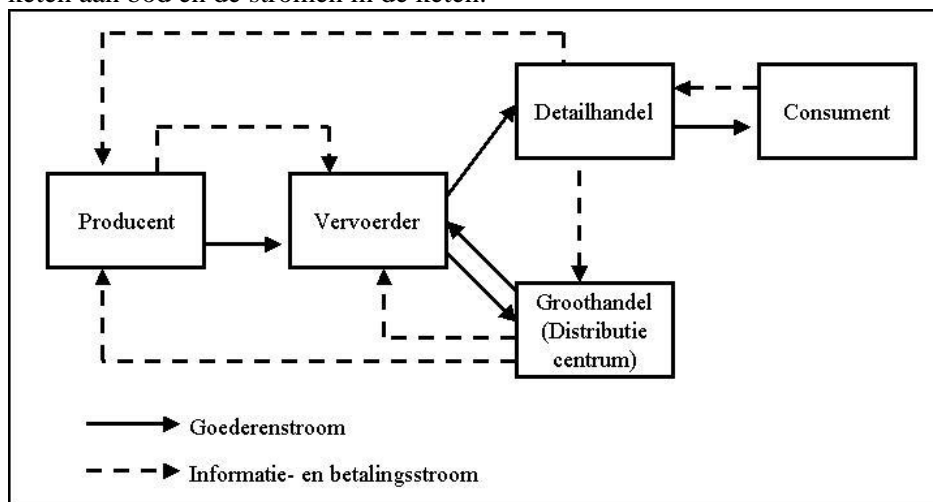
H3. Marktanalyse

In dit hoofdstuk staat de analyse van de gekozen markten centraal. Dit zal gedaan worden, zoals eerder al naar voren kwam, aan de hand van de ketentheorie. De markten worden dus gezien als een aaneenschakeling van activiteiten in ketenvorm. Dit hoofdstuk ziet er als volgt uit. Eerst wordt de detailhandelmarkt uiteengezet, hierbij wordt gekeken naar de wijze waarop de markt werkt en welke informatie- en goederenstromen er binnen de keten te herkennen zijn. Daarna worden de marktimperfecties uiteengezet omtrent de problematiek rond stedelijke distributie. Er wordt niet gekeken naar marktbrede marktimperfecties, maar specifiek naar de marktimperfecties die de problematiek rond stedelijke distributie veroorzaken. De informatie rond de detailhandel fungeert als het ware als referentiekader voor andere markten. Nadat de detailhandelmarkt geanalyseerd is, wordt er een overzicht gegeven van de woningmarkt. Vervolgens wordt de geneesmiddelenmarkt bekeken. Maar er wordt aangevangen met de detailhandelmarkt omdat binnen deze markt de kern van het probleem ligt: de stedelijke distributie.

3.1 Detailhandelmarkt

3.1.1 De structuur van de detailhandelmarkt

De detailhandelmarkt is een erg brede markt. Het bestaat uit een groot aantal verschillende deelmarkten en het soort producten dat in deze markt verhandeld wordt, is erg verschillend. Dit maakt het lastig om een eenduidig beeld te scheppen, aangezien de markten soms erg verschillend kunnen zijn. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een geaggregeerde detailhandelmarkt. Dit wil zeggen dat er meer wordt gekeken naar de globale werking van de keten en niet naar specifieke deelmarkten. In figuur 3-1 staat een overzicht van de detailhandelmarkt op basis van de ketentheorie. Hierna worden de afzonderlijke partijen in de keten besproken, hierin komt de rol van de partij in de keten aan bod en de stromen in de keten.



Figuur 3-1, Keten detailhandelmarkt

Producent

De producent vervaardigen de producten die via het distributiekanaal bij de consument moeten komen. Er is een groot aantal verschillende soorten producenten en hieraan gerelateerd is er een grote diversiteit aan artikelen die wordt aangeboden aan de consument (Messinger et al., 1995). Afhankelijk van de grootte van de producent, wordt een bepaald assortiment geproduceerd dat op de markt worden gezet.

Vervoerder

De producent is vaak niet in staat om zelf het transport naar de detailhandelaren te verwezenlijken. Vaak huren ze hiervoor een gespecialiseerde vervoerder in. Dit kan op verschillende manieren. Er kan



voor gekozen worden om alleen voertuigen en chauffeurs in te huren, maar er kan ook gekozen worden voor het inhuren van een volledige logistieke dienst. Dit houdt in dat er naast transport ook opslag wordt gedaan voor de producent ook kan de vervoerder onderdeel zijn van een partij in de keten. Het komt vaak voor dat bijvoorbeeld grote supermarktketens of warenhuizen zelf hun transport verzorgen. De vervoerder in de keten heeft als taak dat de geproduceerde artikelen van de producent naar de detailhandel vervoerd worden. De vervoerder is verantwoordelijk voor het transport tussen producent en detailhandel (direct) of eerst transport naar een distributiecentrum of groothandel en daarna weer transport naar de detailhandel (indirect). Maar het kan ook zo zijn dat een vervoerder zelf een distributiecentrum hebben, hier kan bijvoorbeeld gedacht worden aan pakketdiensten. De aanwezigheid van een groothandel/distributiecentrum is afhankelijk van de deelmarkt binnen de detailhandel. Kort genomen kan gezegd worden dat de vervoerder verantwoordelijk is voor het vervoeren van producten tussen verschillende punten in de keten (Chopra en Meindl, 2001)

Groothandel (distributiecentrum)

In de keten van de detailhandel kan sprake zijn van een tussenpunt tussen producent en detailhandel waar orders worden geconsolideerd. Vaak is het zo dat vooral de kleine detailhandelaren bij meerdere producenten iets bestellen en dat deze bestellingen via een groothandel lopen. Hetzelfde geldt voor grote detailhandelaren die zelf hun logistiek doen. Zij hebben meestal een eigen distributiecentrum vanuit waar detailhandels beleverd worden. Vaak liggen de distributiecentra en groothandels buiten de binnenstad, terwijl de distributie naar de detailhandel vaak in de binnensteden plaatsvindt.

Detailhandel

De detailhandel is verantwoordelijk voor de uiteindelijke verkoop aan de consument (Reijnders, 2000). De detailhandelaren zorgen ervoor dat de producten uitgestald in een winkel liggen zodat de consument deze kan kopen. De detailhandel vervult een essentiële rol in het afstemmingsproces tussen de outputs (productie) enerzijds en de wensen en behoeften van afnemers anderzijds. De detailhandel oefent in dit kader een aantal functies uit (Levy en Weitz, 1998):

- *Het marktgericht samenstellen en aanbieden van een assortiment van producten en diensten;*
- *Het op maat aanleveren van deze assortimenten;*
- *Het op voorraad houden van deze assortimenten zodat de klant er op elk (gewenst) moment over kan beschikken;*
- *Het verlenen van diensten gericht op het faciliteren van de finale afnemer in zijn behoeftebevredigingsproces;*
- *Het verzamelen en verspreiden van informatie over producten, diensten en klanten teneinde het huidige en toekomstige aanbod verder te verbeteren.*

Zoals de bovenstaande opsomming illustreert, is de detailhandel de partij in de keten die verantwoordelijk is voor het contact met de consument. Als er niets wordt verkocht bij de detailhandel, dan wordt er niets verkocht in de hele keten. Hierom is het van belang dat de voorraad op peil gehouden wordt bij de detailhandel. Detailhandelaren proberen met verschillende winkelformules bepaalde consumentengroepen aan te trekken (Bak, 1993).

Consument

De consument is verantwoordelijk voor de uiteindelijke vraag en afname binnen de keten. Zij bepalen welke artikelen ze willen aanschaffen en naar welke winkel ze gaan. Het zijn de detailhandelaren en de producenten die strijden om de gunst van de klant en dat ze zodoende meer verkopen. De consument bepaalt in feite het bestaansrecht van de andere partijen in de keten (Bak 1993).

Stromen binnen de keten

Tussen de producent en de vervoerder bestaat een eenzijdige relatie. De producent bepaalt in feite wat er vervoerd moet worden, waarheen en op welke manier. De vervoerder is een volger van de eisen van de producent. Voor de vervoerder geldt namelijk dat de producent de klant is. De producent levert de producten aan de vervoerder zodat die ze kan distribueren, en vervolgens geeft de producent informatie over de ontvanger en dergelijke, en betaalt ze voor de geleverde dienst. De vervoerder kan de producten meteen naar de detailhandel brengen, maar vaak wordt er eerst geleverd aan een



groothandel of via een distributiecentrum. Als in de keten gebruik wordt gemaakt van een groothandel of distributiecentrum, dan is vervoltransport nodig. De groothandel of eigenaar van het distributiecentrum schakelt dan weer een vervoerder in (tenzij het distributiecentrum en het vervoer bij dezelfde organisatie horen). In deze relatie geldt eigenlijk hetzelfde als tussen de producent en de vervoerder. De groothandel (distributiecentrum) bepaalt wat wordt geleverd en op welke manier dat moet geschieden. Ook hier is de vervoerder dus volger. De producten worden vervolgens geleverd aan de detailhandel. Als er sprake is van een groothandel/distributeur dan plaatst de detailhandel orders bij deze partij, en ze betaalt voor de geleverde producten. De groothandel (distributiecentrum) plaatst vervolgens orders bij de producent en de betalingen verlopen op gelijke wijze. Als er geen sprake is van een tussenpartij dan betaald en besteld de detailhandelaar bij de producent. Als de producten geleverd zijn, levert de detailhandel vervolgens de goederen aan de consument. De consument betaalt de detailhandelaar hiervoor en aan de hand van het aankoopgedrag vloeit er vraaginformatie de keten in.

3.1.2 Wet- en regelgeving stedelijke distributie

De wet- en regelgeving rond stedelijke distributie komt op verschillende gebieden naar voren, en is daarnaast afkomstig vanuit meerdere lagen van de overheid. De belangrijkste beperkende wet- en regelgeving komt bij gemeenten vandaan. De problemen rond stedelijke distributie vallen binnen de gemeentelijke autonomie. De belangrijkste wet- en regelgeving betreft voertuigeisen en venstertijden. De venstertijden worden ingezet om de binnenstad vrij van voertuigen te houden tijdens de uren dat er consumenten in de binnenstad zijn. Dit wordt gedaan aan de hand van een gemeentelijke verordening. Voertuigeisen raken dezelfde belangen als venstertijden. De voertuigeisen zijn bedoeld om voertuigen met bepaalde kenmerken te weren uit de binnenstad (of andere delen van de stad). Dit heeft voornamelijk betrekking op gewicht, hoogte en lengte van een voertuig. Ook voertuigeisen worden ingesteld aan de hand van gemeentelijke verordeningen. Vanuit de rijksoverheid wordt ook een aantal eisen gesteld aan de vervoerstromen in de binnenstad. Deze regelgeving geldt ook voor andere vervoerstromen die niet in de binnenstad plaatsvinden. Allereerst is er regelgeving omtrent luchtkwaliteit. In 2001 is het besluit luchtkwaliteit in werking getreden. Hierin is bepaald dat gemeenten en provincies de lokale luchtkwaliteit in kaart moeten brengen. De gemeenten en provincies moeten ingrijpen als er grenswaarden worden overschreden die zijn opgesteld in het besluit. Het besluit luchtkwaliteit wordt op gemeentelijk niveau in een milieubeleidsplan opgenomen. Hierin worden grens- en streefwaarden opgenomen en hierin staat aangegeven hoe overschrijdingen voorkomen worden (Lemstra, 2004). Wat betreft geluidseisen wordt er ook een aantal eisen gesteld aan vervoerstromen. In de Wet Detailhandel & Ambachtsbedrijven worden geluidseisen gesteld. Hierin wordt bepaald hoe laat en hoeveel overlast er veroorzaakt mag worden. Deze eisen zijn verder geconcretiseerd aan de hand van een aantal Algemene Maatregelen van Bestuur. Concreet ligt de handhaving van deze regels bij gemeenten, maar de verantwoordelijkheid ligt bij de detaillisten (Lemstra, 2004). Een stuk beleid dat de problematiek rond stedelijke distributie zijdelings raakt is het Ruimtelijke Ordenings Beleid. Dit beleid heeft ertoe geleid dat detailhandelaren zich massaal hebben gevestigd in de historische binnenstad. Dit beleid heeft indirect gezorgd voor de problemen rond stedelijke distributie die zich momenteel manifesteren. Desondanks is het de vraag of een verandering in beleid, of decentralisatie daarvan effect heeft op de vestiging van detailhandelaren (Lemstra, 2004).

3.1.3 Marktimperfecties rond stedelijke distributie

De analyse van marktimperfecties wordt gedaan aan de hand van paragraaf 2.3.2. De problemen die zich manifesteren rond stedelijke distributie raken in feite alle soorten marktfalen. De eerste soort marktfalen dat naar voren komt in paragraaf 2.3.2 heeft betrekking op marktmacht. Marktmacht manifesteert zich in mindere mate binnen de detailhandelmarkt en de aanwezigheid van marktmacht hangt sterk af van de deelmarkt binnen de detailhandel. Maar over het algemeen kan gezegd worden dat de macht te vinden is bij grote detailhandelaren en grote producenten (Gaski, 1984) (Benton et al., 2004). Deze partijen kunnen gedrag van andere partijen in de keten afdwingen. Dit kan ervoor zorgen dat dit ten koste gaat van allocatieve efficiëntie. Een goed voorbeeld van het effectueren van marktmacht binnen de detailhandel is de prijzenoorlog in supermarkten. Bedrijven als Ahold zorgen ervoor dat de producenten hun prijzen verder verlagen om de prijzen die doorberekend worden naar de klant nog verder te kunnen verlagen. Een ander voorbeeld is de opkomst van *Just in Time* leveringen,



waardoor de leveringen van de producenten behoorlijk verkleind werden en de frequentie van de levering gingen omhoog om op deze manier de voorraden bij de detailhandelaren te beperken. Dit komt voort uit een scheve machtsverhouding in de markt. Doordat er in relatief kleine hoeveelheden wordt beleverd, neemt het aantal voertuigbewegingen ook toe. Een ander punt dat te maken heeft met de problematiek rond stedelijke distributie is het feit dat detailhandelaren direct invloed hebben op de mogelijkheid van vervoerders om goederen te leveren. Het komt veelvuldig voor dat winkels pas laat open zijn, waardoor de feitelijke tijdsvensters waarbinnen geleverd wordt, ernstig beperkt worden (Lemstra, 2004). Doordat detailhandelaren macht hebben binnen de markt, kunnen zij zich dit permitteren, andere partijen in de keten accepteren dit gedrag vanwege de machtsverhoudingen.

Het tweede soort marktfalen is de aanwezigheid van externe effecten. Dit raakt de problematiek rond stedelijke distributie. Doordat er veel vrachtverkeer in de binnensteden komt om de detailhandelaren te beleveren, ontstaat er congestie. Dit gaat ten koste van de bereikbaarheid van de binnenstad. Daarnaast heeft het goederenvervoer in de binnenstad als gevolg dat de verkeersveiligheid afneemt, de uitstoot van uitlaatgassen is ook een extern effect waar geen rekening mee wordt gehouden bij beslissingen in de keten omtrent vervoer. De partijen zien geen relatie tussen hun gedrag en de extra uitstoot van uitlaatgassen, terwijl die er wel degelijk is. Verder heeft de goederenstroom effect op de leefbaarheid en aantrekkelijkheid van het winkelgebied. Dit zijn allemaal externe effecten.

De derde vorm van marktfalen dat in paragraaf 2.3.2 naar voren komt is informatiescheefheid. Informatie speelt wel een rol in de markt, maar heeft een minder prominente plaats binnen de problematiek rond stedelijke distributie. De informatie die binnen de detailhandelmarkt van belang is, is consumenteninformatie. Deze informatie ligt hoofdzakelijk bij de detailhandel maar is van belang voor de producent. De producent dient namelijk haar productiehoeveelheden aan te passen aan de vraag van de consument. Informatie speelt verder een andere rol wat betreft de venstertijden en voertuigeisen die opgelegd worden door gemeenten. Het is van belang dat de vervoerders weten welke eisen op welke plaats gelden, maar andere partijen zoals producenten die een directe invloed op het gedrag van vervoerders hebben, zijn over het algemeen slecht op de hoogte van deze informatie. Deze kennis is belangrijk binnen de markt, maar speelt geen rol bij het tot stand komen van transacties.

Een ander punt dat effect heeft op de imperfecte marktwerking rond stedelijke distributie is de aanwezigheid van overheidsfalen. Zoals in paragraaf 2.3.2 naar voren komt, kan versturende of te ver doorgeschoten regelgeving ook leiden tot imperfecte marktwerking. Hiervan is sprake als gekeken wordt naar de problemen rond stedelijke distributie. Er bestaat een lappendeken aan regels betreffende de toegankelijkheid van binnensteden. Gemeenten stellen allerlei voertuigeisen en venstertijden op om de binnenstad aantrekkelijk te houden voor omwonenden en consumenten. Maar iedere gemeente heeft haar eigen regels en beperkingen, omdat er geen of weinig afstemming bestaat tussen gemeenten. Een consequentie hiervan is dat het voor vervoerders erg lastig is om leveringen van meerdere gemeenten te combineren. Daarnaast moeten chauffeurs een hele stapel van pasjes en vrijstellingen meenemen om de binnenstad te kunnen betreden (Lemstra, 2004). Verder bezitten niet alle vervoerders de kennis betreffende de specifieke eisen van gemeenten. Als een vervoerder een stad moet betreden waar hij normaliter niet komt, dan geeft dit allerlei problemen, omdat de vervoerder niet weet welke regels er gelden. Kortom, doordat gemeenten alle vrijheid hebben om zelf het regelkader hieromtrent in te richten, leidt dit ertoe dat de lappendeken aan regels consequenties heeft voor prestaties van vervoerders, en indirect van detailhandelaren. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat probeert hier nu verandering in te brengen door het opstellen van proceseisen (zie paragraaf 1.1).

Het volgende kan geconcludeerd worden. De problemen rond stedelijke distributie kunnen gevat worden in de volgende marktimperfecties. Allereerst de consequenties van een scheefheid in de aanwezige marktmacht. Hierdoor wordt er vooral gedacht in het optimaliseren van lokale opbrengst, maar ontstaat er geen allocatieve efficiëntie in de markt. Daarnaast nemen externe effecten een prominente plaats in binnen de problematiek rond stedelijke distributie. Er is ook sprake van overheidsfalen. De gemeenten verantwoordelijk voor het scheppen van een regelkader aan de hand van venstertijden en voertuigeisen, hebben geen afstemming gezocht met omliggende gemeenten

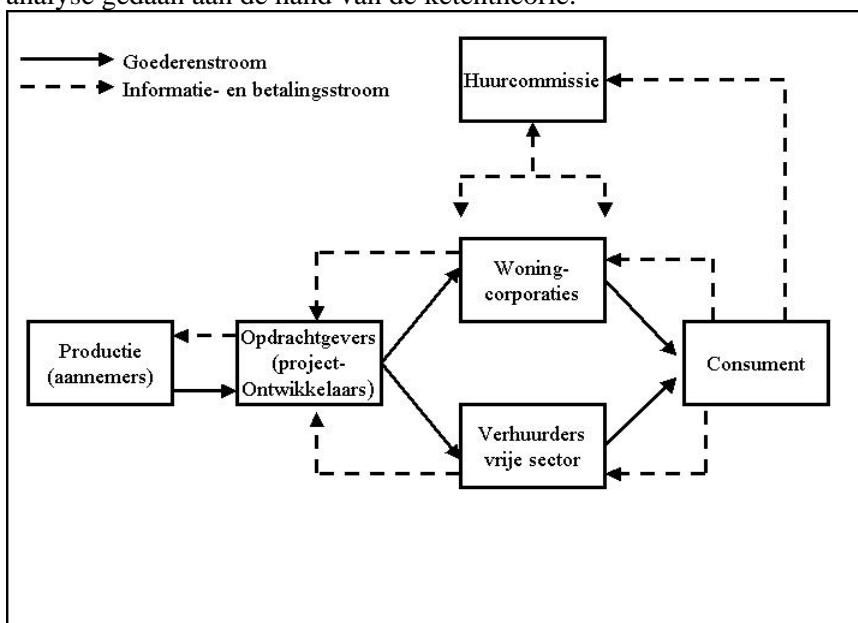
waardoor er een lappendeken van regels is ontstaan. Hierdoor kunnen met name vervoerders niet optimaal functioneren. Er moet wel geconcludeerd worden dat marktfalen en overheidsfalen niet los van elkaar staan. Het ingrijpen van de overheid is veelal een reactie op marktimperfecties. Een probleem hierbij is echter dat het overheidsingrijpen vaak haar doel voorbij schiet. Maar het is de rol van de overheid om te sturen in de markt naar aan de ene kant een optimale werking van de markt en aan de andere kant is het een rol van de overheid om maatschappelijk wenselijk gedrag in de markt te bevorderen of maatschappelijk onwenselijk gedrag juist te voorkomen. Zo ook in de problemen rond stedelijke distributie. De lappendeken aan verschillende regels bij gemeenten zijn een reactie op het onwenselijke gedrag van marktpartijen. In deze zijn hoofdzakelijk het voorkomen van vervoersbewegingen tijdens winkeluren en het behoud van de binnenstad door middel van vervoerseisen.

3.2 Woningmarkt

3.2.1 De structuur van de woningmarkt

De woningmarkt verschilt op een aantal wezenlijke onderdelen van een gebruikelijke markt. Ten eerste gaat het om onroerende goederen, ieder product is uniek en niet inwisselbaar. Verder is de woningmarkt een voorraadmarkt. Bijbouwen van woningen heeft hierdoor slechts een beperkte invloed op de prijs. De financiering van de woningen gebeurt door middel van hypothecaire leningen, waardoor de vraag van woningen gerelateerd is aan de rente. Ten slotte is de woningmarkt voornamelijk een regionale markt omdat de woning een uitvalsbasis is voor activiteiten als werk en sociaal leven. Hierdoor vinden de meeste verhuisstromen plaats op regionale schaal, waardoor een tekort in de ene regio niet kan opgevuld worden met een overschot in de andere regio.

De woningmarkt kan opgedeeld worden in een aantal verschillende deelmarkten, die qua aard behoorlijk verschillend zijn. De meest voor de hand liggende onderverdeling is die tussen de koop en huurmarkt. Beide markten verhouden zich ongeveer als volgt: 52% van de huizen is bezit van particuliere kopers, en 48% is bestemd voor verhuur. Binnen de verhuurmarkt is 5% geliberaliseerd en dus in bezit van particuliere verhuurders, de andere 95% is in handen van woningcorporaties. Aangezien de koopmarkt wezenlijk verschilt met die van de verhuurmarkt en om de analyse eenduidig te houden, wordt in dit onderzoek alleen gekeken naar de huurmarkt. De keuze voor deze deelmarkt komt voort uit het feit dat de verschillende overheden meer betrokken zijn bij de huursector (zeker met betrekking tot sociale woningbouw). Op deze manier komt het maatschappelijke karakter van gedrag binnen de keten aan bod. Onderstaande figuur geeft inzicht in de huurwoningmarkt. Ook hier is de analyse gedaan aan de hand van de ketentheorie.



Figuur 3-2, Keten huurwoningmarkt



De productie (aannemers)

De daadwerkelijke productie van huizen wordt gedaan door aannemers en bouwbedrijven. Deze hebben de expertise en de middelen om grote bouwprojecten uit te voeren. Ze doen dit in opdracht van projectontwikkelaars.

Opdrachtgevers (projectontwikkelaars)

De projectontwikkelaars zijn degene die verantwoordelijk zijn voor de aanbouw van woningen. De projectontwikkelaars kopen bouw kavels aan en maken de daadwerkelijke plannen tot bouw van woningen. Projectontwikkelaars zijn aan de ene kant grote partijen zoals woningbouwers en grote bedrijven met een andere core-business dan bouwen, aan de andere kant zijn er kleinere partijen zoals zelfstandige ontwikkelaars, woningcorporaties en beleggingsfondsen (Ernst & Young, 2002). Woningcorporaties hebben de macht en de kennis om zelf ook projectontwikkelaar te zijn. Verder gebeurt het vaak dat er een nauwe samenwerking is tussen de verhuurders en de projectontwikkelaars.

Woningcorporaties

Woningcorporaties zijn verantwoordelijk voor de verhuur van woningen in de sociale sector. Bij verhuur van woningen dienen huurders ongeacht hun financiële, sociale of culturele status te worden geaccepteerd (Ministerie van VROM (2), n.d.). Woningcorporaties hebben wat betreft haar woningbeleid 5 verantwoordingsvelden, deze luiden als volgt (Ministerie van VROM (2), n.d.):

- betaalbaar huisvesten van de doelgroep;
- zorgdragen voor voldoende kwaliteit;
- betrekken van bewoners bij beleid en beheer;
- continuïteit op financieel terrein;
- bevorderen van leefbaarheid.

In de jaren 90 zijn woningcorporaties zelfstandiger geworden, waardoor ze zelf beleid kunnen maken inzake financiële continuïteit, investeringen, huur en huisvesting van doelgroepen (SER, 2000). De woningcorporaties zijn in feite het middel van de rijksoverheid om sociale woningbouw te verwezenlijken. Woningcorporaties hebben een aanzienlijke gedeelte van de huurwoningen in bezit. Het gaat zelfs om 95% van de huurwoningen. Daarmee verwerven woningcorporaties enorm veel macht in de markt en hebben ze veel woningen en grond in hun bezit. Verder kunnen woningcorporaties de prijzen kunstmatig laag te houden om op deze manier de huizen interessant te houden voor lagere inkomensgroepen. Woningcorporaties zijn in staat dit te doen omdat ze aan de ene kant kapitaalkrachtig zijn en aan de andere kant goedkoop geld kunnen lenen vanwege het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW). De prijzen worden relatief laag gehouden om huurders de mogelijkheid te bieden om huursubsidie aan te vragen.

Verhuurders vrije sector

Het gaat hier om verhuurders die zich niet richten op de sociale sector. Verhuurders in de vrije sector hebben niet te maken met een maximale huurgrens maar er kan ook geen huursubsidie worden aangevraagd voor deze woningen. Het gros van deze verhuurders zijn institutionele beleggers, maar daarnaast zijn vermogende particulieren een belangrijke marktpartij. Het doel van de verhuurders in de vrije sector is het aanbieden van huurwoningen, met als doel deze voor de maximale prijs te verhuren (Ernst en Young, 2002). Het gaat hier dus puur om winstmaximalisatie. Vaak laten verhuurders in de vrije sector het beheer van de portefeuilles over aan een professionele beheerder. De verhuurders in de vrije sector zijn verantwoordelijk voor 5% van het woningaanbod. Particuliere verhuurders vertonen winstmaximaliserend gedrag, wat zich uit in relatief hoge huurprijzen ten opzichte van woningcorporaties. Deze hogere prijzen zijn ook het resultaat van het feit dat het voor particuliere verhuurders gewoonweg moeilijker is om voldoende te verdienen.

Huurcommissie

De huurcommissie is de partij waartoe huurders zich kunnen richten als zij klachten hebben over verhuurders. De huurcommissie doet uitspraak bij geschillen tussen huurders en verhuurders over woon- en bouwtechnische kwaliteit, service kosten en huurprijzen van woonruimten. De



huurcommissie kan in dit soort geschillen een bindend oordeel vellen. De huurcommissie bestaat voor de helft uit huurders en de andere helft bestaat uit verhuurders.

Consument

De consument consumeert het gebruik van woningen. Dit kan in feite op twee manieren. Aan de ene kant kan een consument huren, en het eigendom van de woning bij iemand anders laten. De andere wijze is dat een consument een woning koopt en dan het gebruik daarvan consumeert. In dit onderzoek staat de huurmarkt centraal, en het gaat in deze markt dus om de verkoop van een dienst, namelijk het gebruik van de woning.

Stromen binnen de keten

De eerste stroom die in de keten naar voren komt is die tussen de producenten en de projectontwikkelaars (de opdrachtgevers). Deze stroom bestaat uit twee gedeelten. Allereerst is er een goederenstroom wat neerkomt op het leveren van een woning die gebouwd is door de aannemer. De stroom die de andere kant op gaat is een informatiestroom. Deze stroom bestaat aan de ene kant de vraag van de projectontwikkelaar. De projectontwikkelaar wil een bepaald soort huis en de aannemer produceert dus aan de hand van deze vraag. De andere stroom is een betalingsstroom. De aannemer wordt betaald voor het leveren van de gebouwde woning. Hetzelfde relatiepatroon bestaat in feite tussen de woningcorporaties en de projectontwikkelaars en de verhuurders in de vrije sector en de projectontwikkelaars. Ook hier geldt, de projectontwikkelaars leveren de producten (woningen) en de verhuurders en woningcorporaties zijn verantwoordelijk voor afname en betalingen. Belangrijk is mee te nemen dat woningcorporaties ook de rol van projectontwikkelaars op zich kunnen nemen. Tussen huurcommissie en de bewoners loopt ook een informatiestroom. De bewoners (huurders) richten zich tot de huurcommissie met klachten. Dit staat in relatie met de andere informatiestroom tussen de verhuurders in het algemeen en de huurcommissie. Deze informatiestroom houdt in feite de sancties in die de huurcommissie oplegt aan verhuurders. Ten slotte is er de relatie tussen de aanbieders van huurwoningen (woningcorporaties en verhuurders in de vrije sector) en de consument. De aanbieders leveren de dienst aan consumenten om gebruik te maken van een woning. Dit behelst de goederenstroom. De andere kant op is er een informatie- en betalingsstroom. De consumenten betalen huur voor het gebruik van de woning en ze geven aan de hand van vraagsignalen aan wat voor woningen ze graag willen.

3.2.2 Wet- en regelgeving woningmarkt

In de woningmarkt speelt de overheid een belangrijke rol. Ze is verantwoordelijk voor de hoeveelheid beschikbare woningen, de kwaliteit en de toegankelijkheid ervan. Dit geldt primair voor gemeenten die direct verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van woonbeleid en indirect voor provincies en de rijksoverheid die een meer indirecte rol hebben. In de grondwet ligt verankerd dat de overheid verantwoordelijk is voor bevordering van voldoende woongelegenheden (Art. 22, lid 2 Grondwet). Dit alles vindt haar weerslag in het volkshuisvestingsbeleid. Dit beleid heeft grofweg twee componenten, dat onder verdeeld kan worden in een aantal subdoelstellingen (MDW (3), n.d.):

1. *Inhoudelijke volkshuisvestingsdoelstellingen*
 - a) *Voldoende beschikbaarheid van woningen, woon- en woon-gerelateerde diensten naar soort, tijd en plaats;*
 - b) *Betaalbaarheid van de beschikbare woonruimte en woon- en woongerelateerde diensten;*
 - c) *Voldoende kwaliteit van het wonen.*
2. *Inachtneming van de randvoorwaarden*
 - a) *Gelden moeten effectief en efficiënt worden ingezet;*
 - b) *Volkshuisvesting moet voor de overheid betaalbaar blijven;*
 - c) *Levensvatbare en bestendige ordening.*

De publieke taak op het gebied van de volkshuisvesting is momenteel in sterke mate opgedragen aan de corporaties (MDW (3), n.d.). De woningcorporaties zijn als het ware het sociale gezicht van de woningmarkt. Zij zijn verantwoordelijk voor het aanbod van sociale woningbouw. De relatie van de corporaties ten opzichte van het rijk en de taken van de corporaties worden geregeld in het Besluit



Beheer Sociale Huursector (BBSH). Hierin staat aangegeven welke maatschappelijke doelen tot het takenpakket van corporaties behoren en welke commerciële activiteiten zij wel of niet mogen uitvoeren. Verder zijn woningcorporaties verantwoording verschuldigd aan gemeenten en het rijk. De gemeenten maken met de corporaties afspraken wat betreft de inhoud van lokaal huurbeleid. Het rijk staat hier verder vanaf, de woningcorporaties worden door het rijk afgerekend op haar jaarverslagen. Op deze manier houdt het rijk in de gaten dat corporaties geen ongeoorloofde nevenactiviteiten hebben.

De volgende wet- en regelgeving raakt het volkshuisvestingsbeleid. Het betreft hier allereerst de bouw van nieuwe woningen. Dit is sterk gereguleerd. De Woningwet bepaalt dat gemeenten bouwvergunningen kunnen uitschrijven. Gemeenten zijn hierdoor verantwoordelijk voor datgene wat gebouwd wordt binnen haar grenzen. Op basis van de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) worden gemeenten in staat gesteld een bestemmingsplan op te stellen, wat de ruimtelijke vertaling is van het gemeentelijke beleid, waaronder woonbeleid (VNG, 2001). Op basis van de Woningwet is ook het Bouwbesluit genomen. Het Bouwbesluit is een Algemene Maatregel van Bestuur die inhoudelijke technische voorschriften stelt waaraan bouwwerken moeten voldoen (MDW (1), n.d.). De inspectie volkshuisvesting houdt in de gaten of de gemeenten zich houden aan de eisen van de Woningwet bij het verstrekken van bouwvergunningen (MDW (1), n.d.). In de Uitvoeringswet Huurprijzen Woonruimte (UHW) wordt het huurbeleid van de rijksoverheid uiteengezet. Dit heeft met name betrekking op de sociale verhuurders (de woningcorporaties). De UHW bepaalt onder andere de maximale huurprijs en de maximale toename van de huurprijs per jaar. Verder wordt een huurcommissie ingesteld die geraadpleegd kan worden bij geschillen tussen huurders en verhuurders. Daarnaast houdt de huurcommissie toezicht op de hoogte van de huur en de kwaliteit van de huurwoningen. De verhuurders in de vrije sector zijn niet helemaal vrij om te doen wat ze willen. De UHW bepaalt bijvoorbeeld wel dat er slechts 1 keer per jaar een huurverhoging mag plaatsvinden en dit geldt zowel voor verhuurders in de sociale sector als voor verhuurders in de vrije sector. Verder zal er niet in detail getreden worden op de UHW. Gerelateerd aan de UHW is de Huursubsidiewet. Deze is in het leven geroepen om huurwoningen betaalbaar te houden voor huishoudens met een laag inkomen (Ministerie van VROM, n.d.). Speerpunt in het huidige overheidsbeleid is het bevorderen van eigen woningbezit. Daarvoor is de Wet bevordering Eigen Woningbezit in het leven geroepen. Deze wet stelt mensen die tot de lagere inkomensgroepen behoren en niet eerder eigenaar-bewoner van een woning zijn geweest, in staat om door middel van individuele subsidiëring met maandelijksse, belastingvrije bijdragen een eigen woning te kopen en te bewonen (Ministerie van VROM, n.d.).

Zoals in deze paragraaf naar voren komt, is de woningmarkt, en meer specifiek de huurmarkt behoorlijk gereguleerd. De woningcorporaties mogen dan wel zelfstandiger geworden zijn, ze zijn nog steeds het sociale gezicht van de overheid op de woningmarkt. Veel beleid loopt via de woningcorporaties, en het gedrag van woningcorporaties is gereguleerd in de UHW en de Woningwet. Zoals ook al eerder naar voren is gekomen, heeft de overheid op verschillende manieren invloed op de huurmarkt. Aan de ene kant hebben gemeenten een directe invloed aan de hand van haar beleid. Verder hebben provincies meer een randvoorwaarde scheppende functie, waarbinnen het streekplan een centrale rol speelt. Daarnaast bepalen provincies een woonvisie waarin woonbeleid op meer regionaal niveau wordt bepaald en de gemeenten moeten hier meer lokaal invulling aan geven. Nog verder van de daadwerkelijke problematiek staat het rijk. Deze heeft in veel mindere mate een inhoudelijke rol, maar speelt meer een rol op randvoorwaarden, zoals de huurprijs en een visie op langere termijn. Het rijk bepaalt de maximale huurprijs. De maximale huurprijs wordt gebaseerd op het Woningwaarderingssstelsel (WWS). Het WWS bepaalt de maximale huurprijs op basis van een aantal zaken zoals de afstand van het huis tot een bushalte of afstand tot een school. Nu dit allemaal uiteengezet is, wordt er gekeken naar aanwezige marktimperfecties in de huurmarkt. In de volgende paragraaf wordt een overzicht gegeven van de aanwezige marktimperfecties.

3.2.3 Marktimperfecties

Wat betreft de woningmarkt is een aantal in het oog springende marktimperfecties te onderscheiden. Deze marktimperfecties zullen kort uiteengezet worden. Dit zal gedaan worden aan de hand van paragraaf 2.3.2. Allereerst komt marktfalen aan bod, vervolgens wordt gekeken naar de aanwezigheid



van overheidsfalen. De vormen van marktfalen en overheidsfalen omvatten niet alle aanwezige imperfecties, maar alleen de belangrijkste komen naar voren.

De eerste vorm van marktfalen manifesteert zich in de aanwezigheid van marktmacht. Dit is zeker terug te vinden in de woningmarkt. In feite ligt veel van de macht aan de aanbodzijde, te weten bij de projectontwikkelaars (Ernst en Young, 2002) (Wolfson, 1999). Dit is de partij die bouwkavels in bezit heeft en die bepaalt wat er gebouwd wordt, en wat niet. Een andere vorm van marktmacht bezitten de woningcorporaties. Doordat woningcorporaties samenwerken en nauwelijks concurreren, vormen zij een blok tegen voornamelijk de gemeenten maar ook tegen concurrenten. Door haar speciale positie zijn woningcorporaties in staat om prijzen kunstmatig laag te houden waardoor particuliere verhuurders gedupeerd raken. Er lijkt dat deze marktmacht niet gebruikt wordt tegen huurders maar misschien zelfs ten gunste van huurders door de relatief lage prijs. Er manifesteert zich ook een aantal externe effecten in de woningmarkt. De eerste is het grote tekort aan woningen, vooral voor starters (Ministerie van VROM (3), n.d.). Dit komt mede door de schaarste in bouwkavels en zorgt voor een prijsopdrijvend effect. Een tweede effect dat geïdentificeerd kan worden is segregatie (SER, 2000) en verpaupering van de binnenstad (Wolters et al., 2001). Sommige gemeenten willen niet dat er sociale woningbouw wordt gebouwd binnen haar grenzen of in bepaalde wijken binnen gemeentegrenzen, en sommige gemeenten trekken voornamelijk armere mensen aan, afhankelijk van de hoeveelheid goedkopere woningen binnen de grenzen van de gemeente. Een derde extern effect is de druk op milieu en ruimte (Wolfson, 1999). Ieder gebied waarop gebouwd wordt, gaat in feite ten koste van een stuk weiland of bos. Het laatste belangrijke externe effect dat zich momenteel manifesteert plaatsvindt binnen de woningmarkt is de lage doorstroom. Door de economisch slechte periode blijven veel mensen langer zitten in hun huidige woning. De lagere doorstroom heeft voornamelijk invloed op starters, die hierdoor moeilijker aan een woning komen (NYFER, 2003). Er bestaat ten slotte slechts in beperkte mate van informatiescheefheid binnen deze markt. De klantvraag is van minder groot belang. De aanbodzijde bepaalt in feite wat en waar er gebouwd wordt en wat en waar er verhuurd wordt. De klantvraag is redelijk transparant door de hele markt heen.

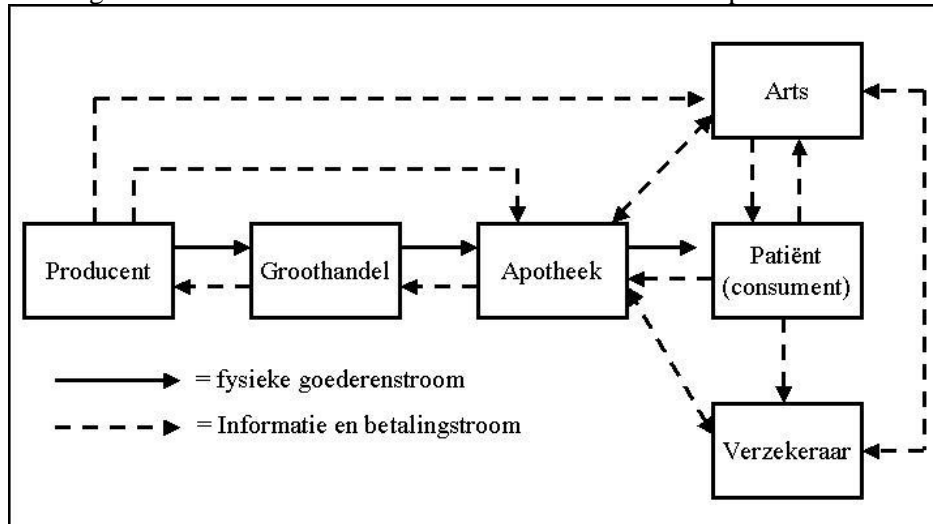
Naast marktfalen is er sprake van overheidsfalen in de woningmarkt. Op de woningmarkt is de overheid altijd een sterke speler geweest. Ze heeft vanuit het rijk, de provincies en de gemeenten invloed op de bestemming van grond. Dit komt naar voren in bestemmingsplannen van gemeenten en woningbouwbeleid vanuit andere overheden. Daarnaast waren de woningcorporaties tot voor kort onderdeel van de gemeenten. Dit is nu geliberaliseerd. Een probleem dat wordt herkend is het gebrek aan afstemming tussen gemeenten wat betreft de bestemming (Ministerie van VROM (2), n.d.). Hierdoor ontstaan er gemeenten waar alleen dure woningen staan, en gemeenten en gebieden waar hoofdzakelijk goedkopere woningen worden bezet. Hierin zou meer afstemming moeten komen om op deze manier bevolkingslagen te mixen, en het ontstaan van probleemgebieden in te perken. Een ander stuk overheidsfalen heeft betrekking op haar invloed op huurprijzen. Door middel van het huurprijzenbeleid worden maximale huurprijzen vastgesteld (die vaak niet marktconform zijn door het verouderde Woningwaarderingssysteem). Daarnaast wordt sociale woningbouw gestimuleerd door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw. Maar woningcorporaties leveren meer dan alleen sociale woningbouw en hierdoor kunnen huurprijzen kunstmatig laag gehouden worden. Dit is oneerlijke concurrentie ten opzichte van particuliere verhuurders.

De overheid heeft als vanouds een sterke invloed op de (huur-)woningmarkt. De huurmarkt is wel geliberaliseerd maar dat neemt niet weg dat de invloed van de overheid nog steeds sterk is. De overheid legt aan de ene kant een hoop voorschriften en regeling op (de Zweep), maar aan de andere kant stuurt de overheid op basis van bepaalde middelen die ze beschikbaar stelt aan corporaties (De Peen). Invloed van de overheid neemt veelal overheidsfalen met zich mee. Ook in deze markt geldt dat overheidsfalen niet los staat van marktfalen. Doordat de overheid verplicht is te zorgen voor voldoende woonmogelijkheden (grondwet), probeert ze hier een sterke invloed op uit te oefenen. De sterkste invloed wordt uitgeoefend op de huurprijzen. De overheid oefent hier invloed uit omdat de prijsvorming in de markt moeizaam tot stand komt, en daarnaast wil de overheid betaalbare huurwoningen blijven garanderen. Kortom, ook hier staan overheidsfalen en marktfalen met elkaar in verbinding.

3.3 Geneesmiddelenmarkt

3.3.1 De structuur van de geneesmiddelenmarkt

De markt van de geneesmiddelen heeft veel weg van die van de detailhandel. In feite is de geneesmiddelenmarkt een bepaalde vorm van detailhandel, vandaar dat deze markt in deze context uiteen wordt gezet. Er zal aangevangen worden met een schematische weergave van de keten. Vervolgens worden de functies en de stromen in de keten besproken.



Figuur 3-3, Keten geneesmiddelenmarkt

De producent

De producent is verantwoordelijk voor het ontwikkelen en het produceren van geneesmiddelen. Er bestaan grofweg twee soorten producenten. Aan de ene kant zijn er producenten die merkgeneesmiddelen ontwikkelen. Dit zijn geneesmiddelen die zij zelf ontwikkeld hebben, en waar zij nog een octrooi op hebben. Vaak bezit zo'n producent een groot marktaandeel, aangezien er weinig of geen substituten zijn voor zijn product. De tweede soort producenten zijn die van de generieke geneesmiddelen. Dit zijn geneesmiddelen waarvan het octrooi verlopen is. Hier wordt meer geconcurrerd op prijs. Producenten proberen hun marktaandeel zoveel mogelijk te vergroten door middel van marketing (CPB, 2003). De marketing wordt hoofdzakelijk gedaan voor geneesmiddelen waar nog octrooi op zit. De marketing mag alleen plaatsvinden richting de beroepsgroep, directe marketing naar de patiënt is verboden.

De groothandel

Groothandels hebben als rol de verschillende soorten geneesmiddelen te consolideren en in kleinere hoeveelheden te distribueren richting de apotheken. Er zijn 2 soorten groothandels, te weten de volgesorteerde groothandels (erg groot assortiment) en niet-volgesorteerde groothandels (met een beperkt assortiment) (MDW (2), n.d.). Groothandels zijn door grote internationale bedrijven opgekocht en zetten momenteel in op verticale en horizontale integratie. Een paar jaar geleden behoorde 50% van de apotheken al tot een keten (Zorgverzekeraars Nederland, 2001), dit is alleen maar meer geworden. Door deze integratie proberen groothandels de macht in de keten naar zich toe te trekken.

De apotheek

Apotheken leveren geneesmiddelen aan de patiënt (consument). De apotheek levert het recept dat de arts aan de patiënt voorgeschreven heeft. Opvallend is dat apotheken vaak zo verspreid zijn binnen gemeenten en steden dat ze elkaar niet echt beconcurreren, er is dan ook weinig concurrentie tussen apotheken. De apotheek vervult een aantal functies (MDW (2), n.d.):

- (1) de apotheek koopt een gevarieerd assortiment geneesmiddelen in;



- (2) zorgt voor een goede opslag van deze middelen; en
- (3) levert de geneesmiddelen vervolgens af aan de patiënt.

Gemiddeld zijn er voor iedere apotheek ongeveer 7 artsen. Dit betekent dat een apotheek een behoorlijk aantal patiënten voorziet van geneesmiddelen.

De arts

De arts is degene waartoe de patiënt zich richt als er gezondheidsklachten zijn. De arts formuleert als het ware de vraag naar geneesmiddelen. De arts heeft de kennis die nodig is om in te schatten welke geneesmiddelen een patiënt nodig heeft (MDW (2), n.d.). De arts bepaalt wat de patiënt consumeert op basis van zijn voorschrijvingsgedrag.

De verzekeraar

Consumenten moeten verzekerd zijn bij een verzekeraar. Dit kan al dan niet een ziekenfonds zijn of een particuliere verzekeraar. Ongeveer 65% van de verzekerden is verzekerd bij het Ziekenfonds en 35% is particulier verzekerd. Opvallend hierbij is dat ruim 60% van de particulier verzekerden is verzekerd op grond van een door de werkgevers afgesloten collectief contract, waaraan werkgevers doorgaans een forse, per CAO afgesproken, bijdrage leveren (Schut, 2003). De verzekeraar heeft de rol om aan de ene kant premie te heffen bij haar leden en door middel van de geheven premie de kosten te betalen die haar verzekerden maken in de zorg en ook met de aankoop van bepaalde geneesmiddelen. De zorgverzekeraars bieden een bepaald pakket van dekking aan, aan haar klanten. Momenteel is het mogelijk voor leden van het ziekenfonds om jaarlijks te switchen van zorgverzekeraar. Dit is een stap richting concurrentie onder de zorgverzekeraars (Schut, 2003). Onder de particuliere verzekeraars is deze concurrentie al aanwezig. Door middel van het preferentiebeleid zijn verzekeraars in staat om aan te geven welke middelen wel of niet vergoed worden. De verzekeraar heeft als het ware een instrument om consumptie van geneesmiddelen enigszins te sturen.

De patiënt

De patiënt is uiteindelijk de consument van het geneesmiddel. Ze betaalt premie aan de verzekeraar en gaat naar de arts toe als ze behoefte heeft aan geneesmiddelen. De patiënt beschikt niet of nauwelijks over informatie betreffende geneesmiddelen.

Stromen binnen de keten

De fysieke goederenstroom ziet er als volgt uit. De producent zorgt voor de productie van een bepaald geneesmiddel. Deze wordt gedistribueerd naar een groothandel. De apotheken plaatsen hun orders bij de groothandel, en deze groothandel leveren de orders zoveel mogelijk uit eigen voorraad. De apotheken worden door de wet verplicht om een bepaalde hoeveelheid voorraad te hebben. Als de goederen vervoerd zijn naar de apotheken, dan komt de patiënt uiteindelijk het geneesmiddel afnemen. Dit is een vrij eenduidige stroom wat de goederen betreft. De informatie- en betalingsstromen zijn iets gecompliceerder. De informatie- en betalingsstroom van de producent naar de groothandel en van de groothandel naar de apotheek liggen voor de hand. De producent levert goederen aan de groothandel, en die betaalt voor deze goederen. Hetzelfde geldt voor de groothandel en de apotheek. Maar als er wordt gekeken naar de relatie tussen de patiënt en de apotheek dan is hier een vreemde relatie. De patiënt kan zich niet direct richten tot de apotheek met een vraag naar geneesmiddelen. De patiënt beschikt niet over de juiste kennis en het voorkomt ook misbruik van geneesmiddelen. De patiënt moet zich tot de arts richten met bepaalde klachten, de arts concretiseert de vraag en op basis hiervan kan de patiënt de geneesmiddelen afnemen van de apotheek. Maar ze betaalt er niet voor, dit wordt (hoofdzakelijk) gedaan door de verzekeraars, met uitzondering van een eventuele eigen bijdrage, of een geneesmiddel dat buiten het pakket valt. Kortom, er is geen directe relatie tussen consumptie (patiënt), vraag (arts) en financiering (verzekeraar) (CPB, 2003). Wel kunnen er contracten afgesloten worden tussen arts en zorgverzekeraar om op basis hiervan de kwaliteit en prijs in de hand te hebben, en dat de zorgverzekeraars kunnen kiezen uit verschillende zorgaanbieders (bijvoorbeeld een arts). In de praktijk blijkt dit niet voor te komen, aangezien er te weinig zorgaanbieders zijn (Ministerie van VWS, 1999). Verder betaalt de verzekeraar voor de dienst die geleverd wordt door de arts. De patiënt betaalt alleen voor geneesmiddelen en behandeling waar bijbetaling vereist is. Er gaat ook een



informatiestroom tussen de producent en de artsen en apotheken. De producent informeert artsen en apotheken over nieuwe middelen en de werking daarvan. Het probleem met deze informatie is dat de grens tussen informatie en reclame erg onduidelijk is. Ten slotte is er een informatiewisseling tussen de artsen en de apotheken. Dit gebeurt in het Farmaceutisch Therapeutisch Overleg (FTO). In het FTO wordt overlegd over welke diensten geleverd worden en welke geneesmiddelen voorgeschreven (kunnen) worden.

3.3.2 Wet- en regelgeving geneesmiddelenmarkt

In de geneesmiddelenmarkt speelt de rijksoverheid voornamelijk een controlerende rol. Er is in principe sprake van gereguleerde concurrentie. De partijen zijn hoofdzakelijk private (of geprivatiseerde) organisaties die in hun gedrag worden beïnvloed door beleid van de overheden. Art 22 lid 1 van de Grondwet bepaalt dat de overheid maatregelen moet treffen ter bevordering van de volksgezondheid. In dit artikel wordt een grondrecht voor burgers gesteld, namelijk dat zij recht hebben op zorg. Het zorgen dat er voldoende, kwalitatief hoogstaande geneesmiddelen worden aangeboden valt binnen dit grondrecht. In de jaren 60 en 70 groeiden de uitgaven aan zorg zo snel dat de daarmee gemoeide kosten steeds zwaarder gingen drukken op het nationaal inkomen. Een van de belangrijkste oorzaken is de meer dan gemiddelde groei van de uitgaven aan geneesmiddelen. De kosten stijgen jaarlijks met ongeveer 10%. Momenteel bedragen de kosten ongeveer 4 miljard (Minister Hoogervorst, 2004). Vandaar dat de kosten van onder andere de geneesmiddelen een centraal punt is binnen het hedendaagse beleid (Ministerie van VWS, 1999). Het geneesmiddelenbeleid dat is ontwikkeld, heeft de volgende doelstellingen (MDW (2), n.d.):

De Nederlandse overheid draagt zorg voor:

1. de kwaliteit van de geneesmiddelenvoorziening;
2. de toegankelijkheid van essentiële zorg voor iedere burger; en
3. de doelmatigheid en betaalbaarheid van de geneesmiddelenvoorziening.

Ad 1. De kwaliteit van de farmaceutische zorg wordt gegarandeerd door de Wet op de Geneesmiddelenvoorziening (WoG) De WoG geeft strikte regels voor de verstrekking van geneesmiddelen. Een voorbeeld hiervan is dat geneesmiddelen alleen verkrijgbaar zijn op recept van een bevoegd arts. Een andere wet die de kwaliteit van de geneesmiddelenvoorziening waarborgt is de Kwaliteitswet Zorginstellingen. Deze wet regelt op hoofdlijnen de kwaliteit van zorg die de diverse instellingen dienen te verlenen. De wet draagt partijen op om de invulling rond de hoofdlijnen zelf te regelen (MDW (2), n.d.). Dit heeft hoofdzakelijk betrekking op apotheken.

Ad 2. De toegankelijkheid van de gezondheidszorg en daarmee de geneesmiddelen wordt geregeld in de Ziekenfondswet (ZFW). Op basis van de ZFW worden door zorgverzekeraars contracten met zorgaanbieders gesloten om op deze wijze voldoende beschikbaarheid van zorg te verwezenlijken. De inhoud van deze contracten vloeit voort uit de ZFW.

Ad 3. De doelmatigheid en de betaalbaarheid van de geneesmiddelenvoorzieningen wordt op verscheidene manieren aangekaart. Allereerst is de prijsvorming van geneesmiddelen gereguleerd. De Wet Geneesmiddelenprijzen (WGP) bepaalt dat de prijs van een geneesmiddel niet hoger mag zijn dan het gemiddelde van een viertal referentielanden (Ministerie van VWS, 1999). Wat betreft de vergoeding voor het handelen van de apotheken, bestaat er een receptregelvergoeding op basis van de Wet Tarieven Gezondheidszorg (WTG). De WTG bepaalt dat alle tarieven in de gezondheidszorg moeten worden goedgekeurd door het Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg (COTG) (Ministerie van VWS, 1999). De receptregelvergoeding is het maximum dat een apotheek mag rekenen voor het behandelen van een recept. Verder worden er vergoedingslimieten vastgelegd in het Geneesmiddelen Vergoedingssysteem (GVS). Dit systeem stelt vergoedingslimieten op, indien een geneesmiddel duurder is dan moet de patiënt bijbetalen (MDW (2), n.d.). Zoals uit voorgaande blijkt is de geneesmiddelenmarkt behoorlijk gereguleerd. Vooral de totstandkoming van prijzen blijkt sterk gereguleerd te zijn.



3.3.3 Marktimperfecties

In deze paragraaf komen de belangrijkste marktimperfecties aan bod. De marktimperfecties worden besproken aan de hand van paragraaf 2.3.2. Eerst komt marktfalen aan bod, daarna wordt overheidsfalen besproken.

De eerste vorm van marktfalen dat naar voren komt is de aanwezigheid van marktmacht. De macht ligt op verschillende plaatsen in de keten en verschilt eigenlijk per product. Maar er is wel degelijk een verstoringseffect te constateren. Allereerst kan er marktmacht liggen bij de producent. Dit manifesteert zich als een producent een octrooi bezit, waardoor ze het alleenrecht heeft op een bepaald bestandsdeel. Hierdoor kunnen concurrenten dit geneesmiddel niet maken. Het gevolg van dit soort marktmacht is dat er voornamelijk een prijsopdrijvend effect optreedt. De producent gaat in dit geval winstmaximaliserend gedrag vertonen, om haar ontwikkelingskosten terug te verdienen. Zoals al naar voren is gekomen stijgt de macht van groothandels enorm. Doordat ze zowel horizontaal en verticaal integreert in de keten, krijgt ze steeds meer functies in handen, waardoor ze het gedrag van andere partijen in de keten kan beïnvloeden. Ten slotte hebben apotheken ook marktmacht. Zij hebben een belangrijke stem in welke artikelen er gekocht worden, en welke artikelen ze leveren aan de patiënt, dit wordt mede bepaald in het FTO. Apotheken kunnen besluiten om bepaalde middelen niet in het assortiment te voeren en hebben hierdoor de macht om de winst en omzet van andere partijen in de keten in te beïnvloeden. De marktmacht richt zich hoofdzakelijk op de markt voor geneesmiddelen zonder octrooibeschermt (CPB, 2003).

De tweede vorm van marktfalen is de aanwezigheid van externe effecten. Dit is ook terug te zien in de geneesmiddelenmarkt. Dit komt allereerst terug in het feit dat patiënten de kosten van geneesmiddelen uit het oog verliezen (Bomhoff, 2002). De patiënten voelen niet hoeveel kosten ze maken, en daardoor consumeren ze meer dan nodig. Er bestaat dus prijsongevoeligheid aangezien verzekeraars toch wel betalen (CPB, 2003). Maar wat de patiënten niet inzien, is het feit dat de hogere kosten worden doorberekend in premies. Kortom, uiteindelijk gaat iedereen meer betalen als 1 persoon veel gezondheidszorg (en geneesmiddelen) consumeert. De rest van de verzekerden dragen dus de kosten van het kostenonbewuste gedrag van andere verzekerden. Verder zorgt het voorschrijfgedrag van artsen voor marktfalen. Artsen worden beïnvloed in hun voorschrijfgedrag door reclame van producenten. Hierdoor krijgen artsen geen goed beeld van de werking van middelen ten opzichte van andere middelen. Een tendens die duidelijk naar voren komt in de marketingactiviteiten van producenten is het feit dat er geen marketing wordt gedaan voor artikelen die uit patent zijn. Kortom, artsen worden alleen op de hoogte gehouden van relatief dure middelen. Hierdoor schrijven artsen vaak dure middelen voor, terwijl er ook goedkopere middelen bestaan. Een ander extern effect dat zich manifesteert in deze markt is de volksgezondheid in het algemeen. Geneesmiddelen moeten een positief effect hebben op de volksgezondheid, het is dus zaak dat de kwaliteit wordt gewaarborgd, zodat hier geen fouten begaan worden. Er moet voldoende controle zijn op de kwaliteit van geneesmiddelen, zodat er geen middelen op de markt verschijnen die schadelijk kunnen zijn. Een ander extern effect behelst de illegale verkoop van geneesmiddelen. Dit kan al dan niet plaatsvinden via het internet. Bij deze illegale verkoop is het de vraag of de kwaliteit gewaarborgd wordt, het is erg moeilijk om hier vat op te houden. Vaak zijn het vervalste geneesmiddelen die de ronde doen in het illegale circuit, waarvan de betrouwbaarheid ter discussie staat (Inspectie voor de gezondheidszorg, 2003).

De derde vorm van marktfalen is asymmetrische informatie. Dit komt op twee manieren tot uiting in de keten. Allereerst bestaat er informatieasymmetrie tussen vragers en aanbieders van geneesmiddelen. De vragers zijn de patiënten en hebben geen idee wat er allemaal te krijgen is en wat de werking van deze geneesmiddelen is (Schut, 2003). De patiënten moeten zich richten tot artsen om toegang te krijgen tot deze informatie. Hier bestaat meteen de tweede vorm van informatieasymmetrie. Deze bestaat tussen producenten en artsen (CPB, 2003). Zelfs de artsen hebben niet een volledig overzicht van de geneesmiddelen die op de markt te krijgen zijn. Binnen de markt van geneesmiddelen is de innovativiteit erg hoog, en de ontwikkelingen zijn moeilijk bij te houden voor de artsen. De informatie die artsen van de producenten krijgen, is vaak gekleurd voor marketingdoeleinden en hierdoor niet betrouwbaar (Zorgverzekeraars Nederland, 2001). Een effect



van de asymmetrische informatie heeft te maken met het voorschrijfgedrag van artsen. Door het marketinggedrag van producenten hebben artsen geen goed overzicht van de aanwezige geneesmiddelen.

Naast marktfalen is er overheidsfalen. De werking van de geneesmiddelenmarkt wordt behoorlijk beïnvloed door regulering. Dit hoeft niet kwalijk te zijn, aangezien het feit dat het recht op zorg verankerd ligt in de Grondwet. Maar de regelgeving is hier en daar doorgeschoten. Vooral de regulering omtrent de prijsvorming van geneesmiddelen blijkt niet goed te werken. De bestaande vergoedingssystematiek leidt ertoe dat producenten van geneesmiddelen geen prikkel hebben om te concurreren op prijs maar op winstmarge. Omdat immers alle geneesmiddelen die deel uitmaken van het GVS in aanmerking komen voor vergoeding. Producenten concurreren niet om de gunst van de partij die de kosten draagt, maar slechts om de gunst van de betrokken zorgverlener, dat wil zeggen de apotheker en de voorschrijver (MDW (2), n.d.). De prijs die ontstaat neigt vaak naar het GVS-limiet. De concurrentie tussen producenten vindt nu plaats op basis van bonussen en kortingen (CPB, 2002). De bonussen die behaald worden door apotheken zijn erg groot op jaarbasis (Boston Consultancy Group. 2004). Kortom, doordat er veel regelgeving bestaat wat betreft de prijsvorming, is er momenteel een onwenselijke situatie ontstaan waarbij er niet geconcurrereerd wordt op prijs, maar op basis van het verkrijgen van de gunst van de apotheek en de arts. Ook de receptregelvergoeding raakt haar doel niet. Deze vergoeding is in het leven geroepen om de vergoeding aan de apotheken te reguleren, maar komt niet uit de verf. De receptregelvergoeding betreft een maximumvergoeding, maar doordat er nauwelijks concurrentie is tussen apotheken, is er nauwelijks een prikkel om het tarief per receptregel naar beneden bij te stellen (MDW (2), n.d.).

De invloed van de rijksoverheid komt in deze met name neer op het gebruik van regelgeving (de Zweep), aangezien er een sterk regelkader bestaat omtrent de prijsvorming. Ook hier moet geconcludeerd worden dat marktfalen en overheidsfalen aan elkaar gerelateerd zijn. Als de overheid niet optreedt dan zal de productie en distributie van geneesmiddelen gehinderd worden. De overheid probeert door een veelheid van maatregelen de prijs aan de ene kant te reguleren en aan de andere kant probeert ze innovatie niet in de weg te staan. Vandaar dat er gekozen is voor een sterke invloed van de overheid, maar dit neemt dus ook overheidsfalen met zich mee.

3.4 Relevante marktimperfecties

Zoals in de onderzoeksopzet naar voren komt, staat het aandragen van oplossingsrichtingen voor de problemen rond stedelijke distributie op basis van andere markten centraal in dit onderzoek, de nadruk ligt daarbij op het gebruik van prikkels. In dit hoofdstuk zijn drie markten uiteengezet, de detailhandelmarkt waarbinnen de problematiek rond stedelijke distributie zich manifesteert, de (huur)woningmarkt en de geneesmiddelenmarkt. Binnen iedere markt is sprake van een aantal marktimperfecties. In dit hoofdstuk zijn de meest in het oog springende marktimperfecties uiteengezet. De marktimperfecties staan centraal bij het aandragen van oplossingen voor de problematiek rond stedelijke distributie. In het onderstaande schema (tabel 3-1) worden alle relevante marktimperfecties kort genoemd:

Tabel 3.1, Relevante marktimperfecties

	<i>Stedelijke Distributie</i>	<i>Woningmarkt</i>	<i>Geneesmiddelenmarkt</i>
Marktmacht	Grote producenten en detailhandelaars	Aanbodzijde (productie en huuraanbod)	Producenten met octrooi, groothandels en apotheken
Externe effecten	Congestie (bereikbaarheid)	Woningtekort	Prijsongevoeligheid patiënt
	Verkeersveiligheid	Segregatie en verpaupering binnenstad	Kwaliteit geneesmiddelen
	Uitstoot uitlaatgassen	Druk op milieu en ruimte	Illegale verkoop geneesmiddelen
		Lage doorstroom	Inefficiënt voorschrijfgedrag van artsen
Informatiescheefheid	Consumenteninformatie ligt bij de detailhandelaar	Minimaal	Tussen arts en patiënt en tussen producent en arts
Overheidsfalen	Doorgesloten regelgeving	Gebrekkige afstemming tussen gemeenten	Inefficiënte prijsvorming
	Afstemming tussen gemeenten	Inefficiënte prijsvorming	

Uit tabel 3-1 komt een aantal overeenkomsten naar voren. Deze overeenkomsten kunnen van verschillende aard zijn, ze kunnen zowel procesmatig als inhoudelijk zijn. Zo kan blijken dat bepaalde marktimperfecties voornamelijk een procesmatige overeenkomst hebben. Dit heeft de meeste focus in dit onderzoek, aangezien de processen binnen de detailhandelmarkt met betrekking tot stedelijke distributie centraal staan. Maar er kan ook een inhoudelijke overeenkomst blijken. Dit heeft minder prioriteit, maar kan desalniettemin leiden tot nuttige inzichten, en zullen daarom ook meegenomen worden. In deze paragraaf wordt in feite bepaald welke marktimperfecties relevant kunnen zijn voor verdere analyse. Het is evident dat bepaalde marktimperfecties meer relevantie hebben voor de problematiek rond stedelijke distributie dan andere. In deze paragraaf zullen de meest in het oog springende marktimperfecties uiteengezet worden, in relatie tot de marktimperfecties rond stedelijke distributie. Allereerst komt de woningmarkt aan bod:

- ***Aantrekkelijkheid binnenstad:*** bij de woningmarkt bestaat de kans dat er segregatie en verpaupering plaatsvindt binnen een gemeente. Vooral in de grote steden gebeurt dit vaak en met name in de binnenstad. Bij stedelijke distributie is de aantrekkelijkheid van de binnenstad een argument voor het invoeren van venstertijden en voertuigeisen. Op welke manier wordt de aantrekkelijkheid van binnensteden bevorderd in de woningmarkt en is dit toepasbaar in de problematiek rond stedelijke distributie? Dit is een inhoudelijke overeenkomst en in feite van minder groot belang voor dit onderzoek. Desalniettemin wordt deze marktimperfectie bekeken omdat het toch nuttige aanknopingspunten kan opleveren voor de problematiek rond stedelijke distributie.
- ***Gedrag binnen de keten:*** in de (huur)woningmarkt speelt een aantal zaken dat het gedrag binnen de keten beïnvloeden en die leiden tot inefficiënt gedrag. Allereerst is de macht van corporaties erg groot. Zoals eerder al naar voren kwam, leidt dit tot oneerlijke concurrentie ten opzichte van particuliere verhuurders aangezien corporaties in staat zijn om de prijzen, met behulp van de overheid, laag te houden. Verder zijn corporaties in staat om een stempel te drukken op andere schakels in de keten, waaronder projectontwikkelaars en aannemers. Een ander probleem is de aanwas van nieuwe woningen. Dit is ook de resultante van gedrag binnen de keten. Het is voor verhuurders en projectontwikkelaars niet aantrekkelijk om te investeren in nieuwe woningen aangezien het rendement erg laag is. Dit komt mede doordat de huur relatief laag is. De overheid heeft namelijk een sterke invloed op de prijsvorming binnen de huurmarkt. Zoals eerder genoemd stelt de overheid maximale huurprijzen op en stelt ze eisen aan maximale huurstijgingen en dergelijke. De relatie met stedelijke distributie heeft een procesmatig karakter. Duidelijk is dat in de huurmarkt bepaalde regelgeving in de weg staat van winstmaximalisatie en dat de aanwezigheid van macht leidt tot inefficiënt gedrag bij andere partijen in de keten. Bij stedelijke distributie staat de aanwezigheid van gemeentelijke eisen winstmaximalisatie in de weg, en zorgt gedrag van detailhandelaren tot

inefficiënt gedrag bij andere ketenpartijen. Het is daarom nuttig om nader te kijken naar het gedrag binnen de huurmarkt.

- Afstemming van gemeentelijk beleid: gemeenten hebben de vrijheid om een bestemmingsplan op te stellen. Het probleem dat zich hierbij voordoet, is het feit dat deze bestemmingsplannen vaak niet op elkaar aansluiten. Ditzelfde komt ook naar voren bij de problematiek rond stedelijke distributie. Ook hier geldt, dat er meer afstemming van beleid nodig is. Ook hier is sprake van een procesmatige overeenkomst met betrekking tot overheidsfalen.
- Inefficiënte prijsvorming: de overheid heeft een aanzienlijke invloed op de manier waarop huurprijzen tot stand komen. Ze stelt aan de ene kant maximumhuurprijzen op, maar aan de andere kant reikt ze woningcorporaties de mogelijkheid om structureel lage prijzen te vragen aan de huurders. Hierdoor ontstaat er oneerlijke concurrentie. De parallel met stedelijke distributie is indirect. Binnen de problematiek rond stedelijke distributie is de prijsvorming tussen detailhandel en producent ook een punt dat bekeken moet worden, en de huurmarkt geeft inzicht in de wijze waarop het rijk daar invloed op uitoefent. De overeenkomst heeft hier een procesmatig karakter, aangezien de manier waarop prijzen worden doorberekend in de detailhandel ook inefficiënt blijkt met het oog op de problematiek rond stedelijke distributie.

Er is een aantal interessante parallellen te trekken tussen de woningmarkt en de problematiek rond stedelijke distributie. Dit geldt in mindere mate voor de geneesmiddelenmarkt. De overeenkomsten zijn minder evident dan met de woningmarkt. Maar een probleem dat duidelijk naar voren komt in de geneesmiddelenmarkt is prijsvorming. De prijsvorming is sterk gereguleerd en dit heeft invloed op het gedrag van marktpartijen. Verder is er sprake van veel prikkels bij marktpartijen onderling om bepaald gedrag te verwezenlijken. Vandaar dat er is gekozen voor de geneesmiddelenmarkt. De volgende zaken zullen verder uitgediept worden in het volgende hoofdstuk, waarbij gekeken wordt naar eventuele oplossingen voor problemen rond stedelijke distributie:

- Gedrag binnen keten: dit is een probleem dat meerdere marktimperfecties raakt, maar wel relevant kan zijn voor de problematiek rond stedelijke distributie. Het gedrag is een resultante van het beleid van de overheid en van macht in de keten. Hierdoor ontstaan allerlei perverse effecten (zoals concurrentie op basis van kortingen en bonussen in plaats van prijs). Aan de andere kant vindt sturing binnen de markt plaats (op basis van contracten en bonussen). Dit kan interessant zijn voor de problematiek rond stedelijke distributie. Ten slotte is ook het voorschrijfgedrag iets wat relevant kan zijn voor stedelijke distributie. Door middel van onvoldoende informatie handelen artsen inefficiënt, dit is wel vergelijkbaar met het gebrek aan informatie bij partijen rond stedelijke distributie. De overeenkomst met de problematiek rond stedelijke distributie heeft hier een procesmatig karakter.
- Prijsongevoeligheid: een kwestie die zich duidelijk manifesteert binnen de geneesmiddelenmarkt is die van de prijsongevoeligheid van de patiënt. De patiënt maakt gebruik van geneesmiddelen zonder stil te staan bij de financiële consequenties daarvan. Dit lijkt sterk op het probleem van de openingstijden van detailhandelaren. Die de openingstijden laten afhangen van eigen belangen zonder de gevolgen op de kosten van de hele keten in ogenschouw te nemen. Hier is ook sprake van een prijsongevoeligheid. Hier geldt wederom dat er sprake is van een procesmatige overeenkomst.

Ook met de geneesmiddelenmarkt is dus een aantal interessante overeenkomsten te leggen. De analyse van de marktimperfecties in deze markt zal zich meer richten op gedrag, in tegenstelling tot de woningmarkt, waarbij het meer verdeeld is. In het volgende hoofdstuk zal dieper ingegaan worden op de aangedragen oplossingen voor de beleidsproblemen. Daarnaast wordt ook gekeken naar eventuele kenmerken die reeds bestaan in beide markten die nuttig kunnen blijken voor de problematiek rond stedelijke distributie.

3.5 Aangedragen prikkels

In paragraaf 3.4 is een aantal relevante marktimperfecties uiteengezet. In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op de activiteiten die ondernomen zijn, vanuit de markt of vanuit de overheid, om de



betreffende marktimperfecties aan te pakken. Allereerst komt de (huur)woningmarkt aan bod, daarna wordt de geneesmiddelenmarkt besproken. Onderstaande informatie is gebaseerd op interviews met experts en literatuur.

3.5.1 De (huur)woningmarkt

In paragraaf 3.2 is de huurmarkt uiteengezet. Daarbij is gekeken naar de partijen in de keten, de rol van de overheid in de markt en de marktimperfecties zijn ook aan bod gekomen. In paragraaf 3.4 zijn de belangrijkste marktimperfecties bepaald, die vergelijkbaar zijn of interessant zijn voor de problematiek rond stedelijke distributie. In deze paragraaf worden deze relevante marktimperfecties bekeken in het licht van de initiatieven die genomen zijn/ op stapel staan om de marktimperfecties aan te pakken.

Aantrekkelijkheid binnenstad

Het aantrekkelijk houden van de binnenstad, of de hele stad in het algemeen is een belangrijk punt binnen het woonbeleid van gemeenten. Ze willen de gemeente in principe zo aantrekkelijk mogelijk maken/houden voor de burgers. Problemen rond de aantrekkelijkheid van (met name) steden in het algemeen zijn segregatie en verpaupering. Het aanpakken van deze zaken staat dan ook hoog op de agenda van zowel het rijk als gemeenten. De volgende initiatieven zijn genomen:

- **Aanwijzing 56 probleemwijken**: in samenspraak met grote gemeenten zijn 56 probleemwijken geïdentificeerd. Dit zijn wijken waar een hoge mate van verpaupering plaatsvindt. Dit alles staat in het kader van het revitaliseren van steden. Deze 56 probleemwijken worden intensief behandeld om de gaande tendensen in deze wijken te doorbreken. Gemeenten spelen een sturende rol hierin. Zij moeten woningcorporaties sturen en belonen voor inspanningen om de woningen op te knappen en bepaalde buurten zullen zelfs vervangen moeten worden (Rijksbegroting, 2004). Het rijk speelt in deze een aanjaagrol. Ook de provincie speelt hierin een directe rol. De provincie stelt een woonvisie op waarin meer specifiek ingegaan wordt op de handelingen die moeten worden ondernomen door specifieke gemeenten. Maar ook hier geldt dat gemeenten de uiteindelijke invulling voor hun rekening nemen (Gelderland, 2004).
- **Aanpassen huisvestingswet**: Gemeenten kunnen invloed uitoefenen op de bewonersverdeling van een wijk of straat door middel van een verordening. Het is nu nog zo dat de gemeente via deze verordening mag bepalen dat er een bepaalde inkomensverdeling moet zijn in een bepaalde wijk, maar er zijn plannen om de bevoegdheden van gemeenten te vergroten. Dit willen ze doen door middel van een aanpassing in de huisvestingswet. Door middel van een aanpassing van de huisvestingswet wil de Minister van VROM bereiken dat gemeenten een krachtiger instrumentarium krijgt om woningen stringent, dat wil zeggen met voorrang van bepaalde bevolkingsgroepen, toe te wijzen. Dit wordt gedaan om zwakke doelgroepen in de woningmarkt te helpen bij het vinden van huizen (zwakke groepen zijn bijvoorbeeld ouderen, allochtonen en laagopgeleiden) (Minister Dekker, 2004). Het idee hierachter is dat gemeenten meer invloed kunnen krijgen op segregatie binnen gemeenten. Ze kunnen voorkomen dat er hele arme wijken ontstaan, of buurten waar alleen ouderen wonen. Ze krijgen meer mogelijkheden om bevolkingsgroepen meer te spreiden (Gemeente Den Haag, 2003).
- **Prestatieafspraken tussen gemeenten en corporaties**: corporaties zijn sinds de liberalisering van corporaties verplicht om hun plannen te rapporteren aan gemeenten (Besluit Beheer Sociale Huursector). In overleg tussen gemeenten en corporaties worden bepaalde prestatieafspraken gemaakt over doelen die woningcorporaties moeten halen en de eventuele beloning die daaraan verbonden is. In deze prestatieafspraken wordt afgesproken hoeveel woningen er moet worden gebouwd, welke revitaliseringstrajecten er gestart moeten worden en de kwaliteit van de woningen wordt ook vastgelegd. In deze afspraken worden dus specifieke doelen uiteengezet. Een belangrijk doel voor gemeenten is het tegengaan van verpaupering en dat vindt zijn weg terug naar deze prestatieafspraken. Want steeds belangrijker in de (huur)woningmarkt is de kwaliteit van de woningen. Ook hier spelen woningcorporaties een belangrijke rol (Gemeente Den Haag, 2003).

Binnen de plannen om te revitaliseren zijn eigenlijk twee dingen belangrijk. Allereerst komt naar voren dat is gekozen voor de focus op een aantal probleemwijken. Dit houdt in dat inspanningen zich richten op specifieke gevallen en veel minder op generiek beleid. Daarnaast is duidelijk dat de plannen hoofdzakelijk op lokaal niveau worden gemaakt. Het rijk probeert gemeenten de juiste instrumenten aan te reiken, en de gemeenten zullen in samenspraak met partners in de huursector (en dat zijn met name de woningcorporaties) plannen ontwikkelen om segregatie en verpaupering tegen te gaan.

Gedrag binnen de keten

Zoals eerder in dit hoofdstuk uiteengezet is, is er een aantal verstoren factoren wat betreft het gedrag in de keten. Zo zorgt de sterke macht van woningcorporaties er voor dat andere partijen in de keten problemen hebben met functioneren. Verder staat bepaalde regelgeving van de overheid in de weg bij winstmaximaliserend gedrag op basis van huurprijzen. Dit zijn zaken die centraal staan in een aantal initiatieven in de huurmarkt.

- Stimuleren woningproductie met subsidie: zoals al eerder naar voren is gekomen, is de woningproductie relatief laag, waardoor onder andere starters erg moeilijk aan een huis kunnen komen en daarnaast heeft een tekort aan woningen ook effecten op de doorstroom op de woningmarkt. Een van de initiatieven om de woningproductie te vergroten is het stimuleren van gemeenten om een meer pro-actieve houding aan te nemen ten opzichte van de woningaanwas. Dit werkt in feite als volgt. Het rijk sluit convenanten af met regio's over aantallen te bouwen woningen. Vervolgens worden deze afspraken binnen de regio's verdeeld onder gemeenten. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de productie van een vooraf afgesproken aantal nieuwe woningen. Het is aan gemeenten om deze woningaanwas te verwezenlijken met behulp van woningcorporaties. De plannen zijn om 394.000 woningen te bouwen in het komende decennium. Als gemeenten hun doelen halen, krijgen ze een subsidie van 600 miljoen. Kortom, er is een beloning gekoppeld aan de aanwas van woningen, dus aan maatschappelijk wenselijk gedrag.
- Uitbreiding geliberaliseerd deel van de woningvoorraad: binnen de huurmarkt valt slechts 5% van de huurwoningvoorraad buiten het gereguleerde terrein. De plannen zijn om in de komende jaren dit percentage te vergroten naar 25%. (Minister Dekker, 2004). Er is gekozen om meer woningen te liberaliseren om ervoor te zorgen dat meer woningen losgekoppeld worden van de gereguleerde sfeer. Dit wil zeggen dat de geliberaliseerde woningen en daarmee de geliberaliseerde corporaties geen aanspraak meer kunnen maken op het Waarborgfonds Sociale Woningbouw en dat daardoor de prijzen zullen stijgen. De woningaanbieders in de vrije sector hebben minder verplichtingen jegens de overheid en kunnen handelen volgens winstmaximalisatie. De woningen die geliberaliseerd zullen worden, liggen in de duurdere sfeer. Het toevoegen van duurdere woningen, waar veel vraag naar is, vervult een belangrijke functie voor de doorstroming en daarmee voor het in beweging krijgen van de woningmarkt. (Minister van VROM, 2004). Aangezien er naar voren is gekomen dat huren in de vrije sector hoger liggen dan in de sociale sector zal er meer verschil ontstaan in huren. De mensen met grotere woningen zullen daar dus voor moeten betalen. Doordat de huurprijzen hierdoor stijgen, is het voor particuliere verhuurders ook weer aantrekkelijker om te investeren in woningen, aangezien ze nu in minder sterke mate benadeeld zijn. Er komt meer eerlijke concurrentie. Een verwacht effect is dat de macht van woningcorporaties aangetast zal worden, en dat er meer vrije marktwerking voor in de plaats komt.
- Meer ruimte creëren in de jaarlijkse huurstijging: momenteel is het zo geregeld dat de jaarlijkse huurstijging sterk gereguleerd is om prijsstijgingen in bedwang te houden. Het is in het nieuwe huurbeleid de bedoeling dat de huur sterker mag stijgen dat momenteel het geval is. Het doel hiervan is dat op deze manier sneller een evenwicht zal ontstaan in de prijs/kwaliteitsverhouding. Daarom is ervoor gekozen om de jaarlijkse huurstijging ruimer in te richten. Het achterliggende doel is het in beweging krijgen van de woningmarkt. Als verhuurders de kans krijgen om de huur sterker te verhogen (tot aan de maximale huurprijs), dan heeft dit een positief effect op het rendement van de investeringen. Dit zal mede een stimulans zijn voor verhuurders om te kiezen voor het uitbreiden van de woningvoorraad. Voor woningcorporaties is er een speciale constructie ontwikkeld waarbij de maximale



huurstijging gerelateerd is aan het aantal woningen dat gebouwd wordt (Minister van VROM, 2004).

De bovenstaande initiatieven staan in het kader van twee grote problemen in de woningmarkt, te weten de lage doorstroom van huurders en de lage woningproductie. De nadruk binnen het nieuwe beleid richt zich hoofdzakelijk op stimuleren van investeringen door een gunstigere investeringsrendementen te ontwikkelen. Door deze maatregelen kan verwacht worden dat de balans in de markt enigszins zal verschuiven. Er komt een groter geliberaliseerd gedeelte van de markt, waardoor de invloed van corporaties zal afnemen, en waardoor er meer concurrentie op de markt zal ontstaan, aangezien de geliberaliseerde woningen over het algemeen duurder zijn. Deze maatregelen hebben impact op gedrag in de markt. Er zal meer doorstroom van huurders plaatsvinden, en de positie van de particuliere verhuurders wordt verbeterd.

Afstemming gemeentelijk beleid

Afstemming van gemeentelijk beleid is een punt dat van groot belang is in de problematiek rond stedelijke distributie, en afstemming is juist een punt dat ook erg belangrijk is binnen de (huur)woningmarkt. Het gaat om het ruimtelijke ordeningsbeleid van gemeenten. Als dit niet op elkaar afgestemd wordt, dan leidt dit tot perverse effecten zoals industriegebieden die op gemeentegrenzen worden gebouwd, waardoor naburige gemeenten elkaar tot last zijn. Afstemming in beleid is dus een zaak die eigenlijk prominent aanwezig is in het ruimtelijke ordeningsbeleid en daardoor ook bij woningbeleid. Vandaar dat een stuk ruimtelijke ordening wordt aangekaart met betrekking tot afstemming.

- Streekplan provincie: zoals bekend is, stellen gemeenten bestemmingsplannen op waarin de plannen omtrent ruimtelijke ordening uiteen worden gezet. Maar als alle gemeenten een bestemmingsplan zouden opstellen zonder rekening te houden met buurgemeenten, dan zal het land er als een lappendeken uitzien. Streekplannen zijn bedoeld om het beleid van gemeenten op elkaar af te stemmen. Provincies bepalen een streekplan met daarin de plannen voor bepaalde regio's binnen haar grenzen. Wel moet hierbij gezegd worden dat dit streekplan met name een globaal plan is, de gemeenten zijn nog steeds bevoegd om haar bestemmingsplan meer specifiek te maken. Alleen het streekplan is als een randvoorwaarde voor gemeenten (DURP, 2003).
- Planologische Kernbeslissing (PKB): in een PKB legt de rijksoverheid globaal vast wat er met de ruimte in Nederland moet gebeuren. Het gaat bijvoorbeeld om het bepalen waar mag worden gebouwd, waar wegen mogen komen en dergelijke. Een PKB geldt eigenlijk weer als een kader voor het streekplan (DURP, 2003).
- Huisvestigingswet: deze wet bepaalt dat gemeenten moeten afstemmen bij het maken van plannen. Dit is eigenlijk de wettelijke basis voor alle afstemming rond huisvestigingsbeleid.
- Prestatieafspraken: het rijk maakt prestatieafspraken met regio's op basis van convenanten. In deze prestatieafspraken worden afspraken gemaakt over het aantal woningen dat moet worden gebouwd in een regio, het soort woningen en dergelijke. Deze afspraken worden met regio's gemaakt en schept meteen de impliciete verplichting dat er overleg plaatsvindt binnen de regio's over hoe de afspraken moeten worden behaald. Hierdoor zal automatisch afstemming tot stand komen tussen de gemeenten in een regio.
- Het programma Digitaal Uitwisselbare Ruimtelijke Plannen (DURP): het doel van DURP is om gemeenten, provincies en het rijk te stimuleren om hun ruimtelijke plannen digitaal te gaan vervaardigen, toegankelijk te maken en uit te wisselen (DURP (2), 2003). DURP is een initiatief om bestemmingsplannen, streekplannen en PKB's digitaal te maken en op elkaar af te stemmen. Het initiatief is genomen vanuit het ministerie van VROM en de coördinatie is gelegd bij de provincie. Het idee achter dit programma is dat bestemmingsplannen lastig bereikbaar zijn, ook voor omliggende gemeenten. Dit kan ten koste gaan van de afstemming tussen gemeenten. Door dit digitaal te maken wordt getracht om deze afstemming vloeiender te laten verlopen. Hetzelfde geldt voor het streekplan of het PKB. De verwachting van DURP is dat dit sterk ten goede komt van de afstemming tussen gemeenten.



De afstemming tussen gemeenten is iets wat al lange tijd belangrijk is met het oog op ruimtelijke ordening. In feite is er een gelaagde structuur, waarbij iedere bestuurslaag een plan maakt dat als randvoorwaarde geldt voor lagere overheden, waarbij de nationale plannen erg globaal zijn en de lokale plannen meer specifiek. Kortom, er worden kaders gesteld voor zowel provincies en gemeenten. Dit zou de afstemming ten goede moeten komen. Daarnaast is er een aantal specifieke afspraken die gemaakt worden om regio's te committeren tot bepaalde beleidsdoelen. Een specifiek initiatief hieromtrent is DURP, waarbij afstemming wordt bevorderd op digitaal niveau.

Inefficiënte prijsvorming

De overheid heeft een sterke invloed op de manier waarop huurprijzen tot stand komen. Een effect hiervan is dat er oneerlijke concurrentie plaatsvindt en dat er door het huidige woningwaarderingsstelsel geen eenduidige prijs/kwaliteitsverhouding terug te vinden is in de huurprijs. Om dit aan te pakken is het volgende initiatief genomen:

- **Modernisering woningwaarderingsstelsel:** in dit hoofdstuk is besproken op welke wijze het woningwaarderingsstelsel momenteel werkt. Dit stelsel leidt ertoe dat een woning aan het vondelpark dezelfde maximale huurprijs heeft als een woning in Almere, aangezien de waarde van een huis aan exogene factoren wordt gekoppeld die voor iedere woning ongeveer gelijk is (bijvoorbeeld de afstand tot bushalte of school). Hier moet volgens beleidsmakers verandering in komen. Er is momenteel onvoldoende aandacht bij het woningwaarderingsstelsel voor de waardering in de markt, de locatie en het type van de woning. Een van de plannen is om de (Wet Onroerende Zaken) WOZ-waarde te gebruiken bij het bepalen van de maximale huurprijs. In de WOZ-waarde worden meer marktgerelateerde waarderingsgronden gebruikt. Door deze maatregel zal er een schifting ontstaan in huurprijzen, waarbij prijs/kwaliteitsverhoudingen centraal staan. Dit heeft invloed op gedrag in de keten in die zin, dat deze maatregel een belangrijke invloed heeft op enerzijds het prijsbeleid van verhuurders, maar anderzijds voor nieuwbouwlocaties (Minister van VROM, 2004).

Door deze aanpassing in de totstandkoming van de maximale huurprijs ontstaat er een huurprijs waarbij de prijs/kwaliteitsverhouding een belangrijke rol speelt. In de volgende paragraaf wordt dieper ingegaan op de geneesmiddelenmarkt. Ook in deze paragraaf wordt gekeken naar de belangrijkste marktimperfecties in relatie tot stedelijke distributie.

3.5.2 De geneesmiddelenmarkt

In paragraaf 3.3 is de geneesmiddelenmarkt uiteengezet aan de hand van de ketentheorie. In deze paragraaf is een aantal marktimperfecties geïdentificeerd. In paragraaf 2.4 zijn de marktimperfecties geselecteerd die relevant zijn voor stedelijke distributie. De aangedragen oplossingen zullen onder deze marktimperfecties geschaard worden.

Gedrag binnen de keten

Zoals al in paragraaf 3.4 naar voren is gekomen is het gedrag binnen de keten een resultante van aan de ene kant macht en aan de andere kant het beleid van de overheid. Er ontstaan hierdoor enkele perverse effecten, de belangrijkste is hierbij concurrentie en sturing binnen de markt op basis van marges en kortingen. Daarnaast zorgt een asymmetrische informatievoorziening ervoor dat het voorschrijfgedrag van artsen niet optimaal is. Om het gedrag binnen de keten aan te pakken is een aantal initiatieven ontwikkeld. De volgende initiatieven raken (zijdelings) het gedrag binnen de keten:

- **Het convenant en de claw-back:** De claw-back is in het leven geroepen om de kortingen en bonussen die worden verstrekt tussen producenten en apotheken te beperken. De claw-back werkt als volgt. Een gedeelte van de prijs van een product wordt meteen doorgesluisd naar de verzekeraar. De claw-back staat momenteel op 6,82% (met als maximum 6,80 euro) (Convenant, 2005). Deze claw-back geldt voor alle geneesmiddelen (met of zonder octrooi). Deze regeling is in het leven geroepen om een gedeelte van de opbrengsten van de kortingen en bonussen weg te nemen bij de apotheken en toe te bedelen aan de verzekeraars. Naast de claw-back is er ook een convenant afgesloten tussen het ministerie van VWS en een aantal partijen uit de farmaceutische sector. In dit convenant wordt kortweg bepaald dat ongeveer 40% van de prijzen van generieke geneesmiddelen moet worden overgeheveld naar de

verzekeraars (Convenant, 2005). Ook hier wordt een gedeelte van de winst van de apotheken doorberekend naar verzekeraars. De hoogte van beide maatregelen en de bereidheid van de apotheken om deel te nemen aan beide regelingen, geeft al aan dat er zeer grote winsten werden behaald door apotheken. Het idee achter beide regelingen is om de druk van de toename van de kosten van geneesmiddelen te remmen door de verzekeraars iets meer financiële ruimte te bieden. Concreet betekent dit dat een gedeelte van de winst binnen de markt verschuift richting de verzekeraar. De extra financiële ruimte zou zich moeten openbaren in een verlaging van premies. Dit is tot dusver niet gebeurd.

- Vergroten macht verzekeraar: veelal is het zo dat de verzekeraars volgers zijn in de markt. Apothekers en artsen bepalen in sterke mate wat en hoeveel er voorgeschreven wordt. Maar er is een tendens gaande waarin verzekeraars meer te zeggen krijgen. Allereerst is er het preferentiebeleid. Zorgverzekeraars hebben de mogelijkheid gekregen om via het Verstrekingsbesluit Ziekenfondsverzekering de aanspraak van hun verzekerden per werkzame stof nader te specificeren tot specifieke producten. Hierdoor krijgt de verzekeraar meer invloed in wat er voorgeschreven wordt aan patiënten en het assortiment van apotheken (Bogin, 2004). Een ander punt dat op de agenda staat, is de mogelijkheid voor verzekeraars om te kiezen met welke zorgaanbieders ze in zee gaan. Op deze manier kunnen dure zorgaanbieders gemeden worden. De verzekeraars kunnen bekijken welke aanbieders de meest interessante mix van diensten en producten biedt, en sluit daarmee dan een contract. Hierdoor prijzen bijvoorbeeld dure apotheken zich uit de markt. Dit stimuleert meer concurrentie tussen zorgaanbieders als artsen en apotheken (CPB, 2003) en komt ten goede aan de machtspositie van verzekeraars. Verder is gekeken naar het vergroten van het inkoopmandaat van verzekeraars. Momenteel kopen verzekeraars op kleine schaal zelf geneesmiddelen in om op deze manier de enorme bonussen te verwijderen uit de kostprijs. Het idee is dat als de verzekeraars de mogelijkheid krijgen om enige concurrentie ten opzichte van de apotheken te verwezenlijken, wat een kostendrukkend effect heeft (Minister Hoogervorst, 2004).
- Modulair tarief apotheken: momenteel is het zo dat de diensten die apotheken leveren allemaal worden gedekt door de WTG (Wet Tarieven Gezondheidszorg) op basis van de receptregelvergoeding. Alle diensten vallen dus onder 1 noemer. Het plan is om de diensten van apotheken onder te verdelen in modules. Modules kunnen bijvoorbeeld zijn: inkoop, farmaceutische patiëntenzorg of deelname aan het Farmaco Therapeutisch Overleg. Zorgverzekeraars kunnen zelf bepalen welke diensten zij, naast het basale minimumpakket willen afnemen van de apotheekhouder (Minister Hoogervorst, 2004). Deze maatregel versterkt in feite ook de positie van de verzekeraar. Maar aan de andere kant verandert het de werkwijze van een gedeelte van de markt, en daarom wordt deze maatregel apart genoemd. De apotheken dienen nu bepaalde diensten te verkopen aan verzekeraars, en hierdoor verandert de positie van de apotheken in de markt. Verzekeraars hoeven niet langer het volledige pakket van de apotheken te vergoeden.
- Informatie aan de arts verbeteren: een probleem bij het gedrag van artsen is het feit dat ze niet altijd doelmatig voorschrijven. Het voorschrijfgedrag van artsen wordt in sterke mate beïnvloed door de marketing van producenten. Er geldt namelijk dat er slechts reclame wordt gemaakt voor artikelen waarop nog een octrooi rust en niet voor de generieke middelen (of de middelen die net uit patent zijn). Hierdoor lijkt het of de geneesmiddelen met een octrooi beter werken en zal de arts eerder een dergelijk middel voorschrijven. De arts heeft door informatiegebrek weinig inzicht in de prijs van geneesmiddelen. Om artsen de mogelijkheid te bieden om efficiënter voor te schrijven is een aantal initiatieven genomen. Aan de ene kant wordt het elektronisch voorschrijfsysteem (EVS) uitgebouwd. Het EVS is een systeem waarin veel informatie van geneesmiddelen wordt opgeslagen en bijgewerkt en waarmee er contact bestaat tussen de apotheek en de arts. Door in dit systeem een module te introduceren waarin de prijs van geneesmiddelen wordt opgenomen, zullen artsen in staat zijn doelmatiger voor te schrijven. Daarnaast komt er ook een boekwerk uit op frequente basis waarin gegevens van geneesmiddelen worden beschreven (Minister Hoogervorst, 2004). Deze initiatieven zorgen ervoor dat de informatievoorziening naar de arts niet alleen verloopt via de producenten, waardoor de informatie een stuk minder gekleurd zal zijn door marketingdoeleinden.

De bovenstaande initiatieven worden genomen om het gedrag binnen de markt te beïnvloeden. Duidelijk is dat de initiatieven zich hoofdzakelijk richten op het versterken van de positie van de verzekeraar ten opzichte van andere partijen, en met name de apotheken. Daarnaast staat de informatievoorziening naar artsen centraal. Het volgende punt dat aan de orde komt is de prijsongevoeligheid van patiënten in de markt. Dit kan natuurlijk vallen onder gedrag binnen de keten, maar gezien het belang van deze problemen binnen de keten, wordt deze apart aangekaart.

Prijsongevoeligheid

In paragraaf 3.3.3 worden de marktimperfecties binnen de geneesmiddelenmarkt uiteengezet. Uit de marktimperfecties is gebleken dat prijsongevoeligheid in het consumptiegedrag van patiënten een groot probleem is. Patiënten hebben geen idee hoeveel geneesmiddelen kosten wat ze gebruiken. Aan de ene kant komt dit door het gebrek aan informatie en aan de andere kant is dit het resultaat van de cultuur in Nederland: men neemt alleen genoeg met het beste middel en niet met een minder goed middel dat wel adequaat is voor de gezondheidsklachten. Prijsongevoeligheid ligt niet alleen bij patiënten maar gedeeltelijk ook bij artsen, aangezien artsen in feite het gedrag van patiënten concretiseren in vraag naar geneesmiddelen. De volgende initiatieven zijn genomen om patiënten meer prijsgevoelig te maken:

- **Modernisering Geneesmiddelen Vergoedingsstelsel (GVS)**: in de huidige GVS worden er limieten opgesteld door de overheid aan de prijs die patiënten moeten betalen. Geneesmiddelen worden ingedeeld in clusters (onderling vervangbare geneesmiddelen) en voor ieder cluster wordt een vergoedingslimiet opgesteld, op basis van een gemiddelde prijs (CVZ, 2004). Een effect van deze regeling is dat prijzen nivelleren rond het GVS-limiet en dat vervolgens wordt geconcurrerd op basis van kortingen en bonussen aan apotheken. De modernisering van de GVS houdt grofweg het volgende in, de limiet wordt niet langer gesteld op basis van het gemiddelde van de prijs binnen een cluster, maar op basis van het eerste middel dat binnen een cluster uit patent loopt. Hierdoor zal de GVS-limiet dusdanig verlaagd worden, dat er voor nieuwe vergelijkbare producten bijbetaling nodig is (Minister Hoogervorst, 2004). De verwachte effecten zijn dat de prijzen zullen dalen, richting de prijs van het middel zonder octrooi. Hierdoor zal het gedrag van de patiënten ook veranderen. De verwachting is dat de patiënten zullen kiezen voor goedkopere middelen aangezien er bijbetaling nodig is voor duurdere middelen die nog binnen een patent vallen. De patiënten krijgen dus een prikkel om goedkopere middelen te gebruiken. Een probleem met deze regeling is het feit dat middelen vaak niet onderling vervangbaar zijn. Patiënten kunnen resistent zijn voor het ene middel en ontvankelijk zijn voor een ander middel, waardoor sommige patiënten veel moeten bijbetalen en sommige patiënten hebben deze financiële draagkracht niet. Dit druist in tegen de zorgplicht van de overheid. Dit heeft ertoe geleid dat de modernisering van de GVS is gesneuveld in de Tweede Kamer.
- **Prijsawareness patiënten vergroten**: er is een aantal maatregelen genomen om patiënten bewust te maken van de kosten die verbonden zijn aan het gebruik van bepaalde geneesmiddelen. Het idee hierachter is dat als patiënten weten hoeveel een bepaald middel kost, dat ze hun verbruik hierop aanpassen. De eerste maatregel hieromtrent is om geneesmiddelen te voorzien van een prijs. De prijs moet op het etiket vermeld worden. Een andere maatregel hieromtrent is een internetsite die is ontwikkeld waarop de prijzen van geneesmiddelen vergeleken kunnen worden. Dit moet patiënten stimuleren om prijzen te gaan vergelijken en op deze manier meer kostenbewustzijn te creëren (Minister Hoogervorst, 2004).
- **Eigen bijdrage**: hierbij moet gedacht worden aan de medicijnenknaak en het huisartsengeeltje, beide maatregelen zijn directe prijsprikkelers omtrent consumptie van geneesmiddelen en artsenbezoek. Het idee is eenvoudig, voor het gebruik van een geneesmiddel of een bezoek aan de huisarts moet een eigen bijdrage betaald worden. Dit leidt ertoe dat patiënten een financiële prikkel krijgen bij het gebruik van geneesmiddelen en huisartsbezoek. Het idee achter deze maatregel is eenvoudig: als patiënten moeten bijbetalen, zullen ze eerder geneigd zijn om af te zien van het gebruik van geneesmiddelen of een bezoek aan de huisarts. Verwachte effecten zijn dat het gebruik van de geneesmiddelen en het aantal bezoeken aan

huisartsen zal afnemen. Hierdoor zullen de kosten voor de verzekeraars afnemen, wat ten goede komt aan de verzekeringspremie.

- **No-claim regeling:** de no-claim regeling komt in feite neer op een stukje eigen risico in de zorg. Dit middel kan breder getrokken worden over de gehele zorg, maar heeft ook haar impact op de geneesmiddelenmarkt. De no-claim regeling komt op het volgende neer: ieder jaar krijgt iedere verzekerde 255 euro eigen risico. Als een verzekerde minder dan 255 euro aan vergoeding opmaakt, dan krijgt de verzekerde het restant van de 255 euro teruggestort. Op deze manier wordt het gebruik van onder andere geneesmiddelen enigszins geremd (Min VWS, 2004). Patiënten zullen meer tactisch gebruik maken van geneesmiddelen en zorg in het algemeen. Hierbij staat het vergelijken van prijzen ook centraal. Voor patiënten is het nu interessanter om te kijken naar goedkopere middelen aangezien ze hier financieel voor beloond worden. De effecten gelden echter alleen maar als patiënten relatief weinig gebruik maken van de zorg (aangezien 255 euro een nogal klein bedrag is) en als de patiënten bereid zijn hun gedrag aan te passen om dit geld te bemachtigen. Het lijkt namelijk zo te zijn dat mensen aan de ene kant niet bewust zijn van de aanwezigheid van de no-claim regeling en aan de andere kant vinden ze gezondheidszorg erg belangrijk, en daar wordt niet op bezuinigd. Critici claimen dat de invoering van een no-claim regeling over de rug van arme mensen met een slechte gezondheid gaat, aangezien de 255 euro toch ergens vandaan moet komen, en doorberekend wordt in de premies.

Zoals hierboven aangegeven is, worden in feite twee soorten maatregelen voorgesteld. Aan de ene kant is er sprake van financiële prikkels. Het idee hierachter is dat de patiënten verantwoord gedrag ten opzichte van geneesmiddelen voelen in hun portemonnee. Daarnaast ligt de nadruk op het vergroten van awareness bij patiënten. De patiënten moeten op de hoogte zijn van de kosten die zij maken, en inzien dat dit soort gedrag een premieverhogend effect heeft.

3.5.3 Conclusie aangedragen prikkels

In paragraaf 3.5.1 en 3.5.2 is een aantal initiatieven uiteengezet dat als basis dient voor het ontwikkelen van prikkels die bruikbaar zijn voor de problematiek rond stedelijke distributie. In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de aangedragen prikkels, vervolgens wordt alvast een voorschot genomen op hoofdstuk 5 waarin de aangedragen prikkels worden toegepast voor de problematiek rond stedelijke distributie. In tabel 3-2 wordt een overzicht gegeven van de aangedragen prikkels.

Tabel 3-2, Overzicht aangedragen prikkels

Woningmarkt	Geneesmiddelenmarkt
Aantrekkelijkheid binnenstad	Gedrag binnen keten
Aanwijzing 56 probleemwijken	Convenant en claw-back
Aanpassen huisvestingswet	Vergroten macht verzekeraars
Prestatieafspraken	Modulair tarief apotheken
Gedrag binnen keten	Informatie aan arts verbeteren
Stimuleren woningproductie met subsidie	Prijsongevoeligheid
Uitbreiden geliberaliseerd deel woningvoorraad	Modernisering GVS
Ruimte creëren in jaarlijkse huurstijging	Prijsawareness patiënt vergroten
Afstemming gemeentelijk beleid	Eigen bijdrage
Streekplan provincie	No-claim regeling
Planologische Kernbeslissing (PKB)	
Huisvestingswet	
Prestatieafspraken	
DURP	
Inefficiëntie prijsvorming	
Modernisering woningwaarderingssysteem	



Paragraaf 3.5.1 en 3.5.2 zijn samengevat in bovenstaande tabel. Opvallend is dat er veel gebruik wordt gemaakt van regulering (de Zweep). Veelal hebben de prikkels te maken met het aanpassen van bestaande regelgeving. In veel mindere mate komt het informeren van partijen aan bod (de Preek), eigenlijk komt dit alleen naar voren in de geneesmiddelenmarkt waar zowel de arts als de patiënt beter geïnformeerd moeten worden. Economische middelen worden ook weinig toegewend (de Peen), eigenlijk wordt de peen alleen gebruikt bij het stimuleren van woningproductie.

Als naar bovenstaande prikkels gekeken wordt, dan lijkt een aantal interessant voor de problematiek rond stedelijke distributie. Ten eerste is het maken van prestatieafspraken met betrokken partijen interessant, zoals dit plaatsvindt rond het aantrekkelijk houden van de binnenstad en het afstemmen van gemeentelijk beleid. Daarnaast lijkt het interessant om meer bovenlokale bevoegdheden te geven aan provincies en het rijk omtrent de afstemming van beleid, daaraan gerelateerd kan een project als DURP interessant blijken. Vanuit de geneesmiddelenmarkt lijken de prikkels meer van waarde op de relatie tussen de verschillende marktpartijen, aangezien zich hier de prijsongevoeligheid manifesteert. Zo zijn initiatieven als een eigen bijdrage, een no-claim regeling en het modulair doorbelasten van kosten erg interessant om nader te bekijken. Ten slotte lijkt het informeren van partijen ook interessant, zoals dit gebeurt in de geneesmiddelenmarkt. De uitwerking van deze prikkels zal plaatsvinden in hoofdstuk 5. In het volgende hoofdstuk zal eerst een uitgebreide analyse gemaakt worden van het netwerk rond stedelijke distributie. Deze analyse zal daarna gebruikt worden om de aangedragen prikkels te implementeren voor de problematiek rond stedelijke distributie. Zaken als eventuele obstakels komen naar voren uit de netwerkanalyse. De netwerkanalyse geeft als het ware inzicht in de dynamiek rond stedelijke distributie. Dit inzicht zal ten slotte gebruikt worden om handvatten te bieden aan de commissie Stedelijke Distributie om bepaalde prikkels succesvol te implementeren.





H4. Netwerkanalyse

In paragraaf 2.4 zijn de theoretische implicaties weergegeven van de inhoud en karakteristieken van een netwerkanalyse en daarnaast de verschillende stappen die onderscheiden kunnen worden. In dit hoofdstuk ligt de nadruk op het invullen van deze analyse. Er wordt begonnen met een actoranalyse vervolgens een gameanalyse, op basis waarvan de uiteindelijke netwerkanalyse gedaan zal worden.

4.1 Actoranalyse

Zoals uit de theorie al blijkt, bestaat een actoranalyse uit een aantal stappen, dat een complementair karakter heeft. Met het oog op de leesbaarheid van dit onderzoek is gekozen voor een meer integrale aanpak, waarbij de stappen in elkaar overlopen. Er wordt getracht om de verschillende stappen identificeerbaar te houden. Als basis voor de actoranalyse wordt de analyse van de detailhandelmarkt uit paragraaf 3.1 gebruikt.

4.1.1 Problemen rond stedelijke distributie

Problemen rond stedelijke distributie spelen zich al geruime tijd af. Er staan veel belangen op het spel als er naar stedelijke distributie wordt gekeken. Aan de ene kant zijn er de belangen van de consumenten en omwonenden. Deze partijen willen zo min mogelijk overlast ondervinden van de bevoorradende voertuigen (platformdetailhandel.nl, n.d.). Daarnaast willen de vervoerders zo efficiënt mogelijk hun levering doen, de detailhandel wil graag haar voorraden op tijd hebben, en een binnenstad die zo aantrekkelijk mogelijk is voor de consument aangezien dat goed voor de zaken is. Verder zijn er zaken als veiligheid en milieufactoren die in ogenschouw genomen moeten worden. Deze belangen worden meegenomen in een beleid dat door de gemeenten wordt opgesteld, waarin venstertijden voor het beleveren van winkels vaak centraal staan. Ook voertuigeisen worden opgelegd, aan de hand waarvan veiligheid, kwetsbare infrastructuur en gebouwen en milieu beschermd moeten worden. Problematisch hierbij is het feit dat de detailhandelaren hun openingstijden niet aanpassen op de venstertijden waardoor de werkelijke tijdvensters nog beperkter zijn. Dit kan ook andersom gezien worden, dat gemeenten de venstertijden niet aanpassen aan de openingstijden. Daarnaast verschillen de regelkaders per gemeente waardoor het vaak zo is dat de gemeente met de strengste regels maatgevend is voor haar omgeving, wat het niet gemakkelijker maakt voor de vervoerders en detaillisten (Lemstra, 2004). Hierbij moet wel gesteld worden dat dit met name slaat op voertuigeisen. De invulling van het beleid hieromtrent werd hoofdzakelijk gezien als een gemeentelijk probleem, aangezien de taken omtrent stedelijke distributie binnen de gemeentelijke autonomie valt. Maar gezien de problemen die zich voordeden, zoals congestie, overlast en kostenstijgingen, is stedelijke distributie op de nationale agenda gekomen. Er is een aantal initiatieven genomen om de geschetste problemen het hoofd te bieden.

Tijdens een werkbezoek bij DHL manifesteerden de problemen rond stedelijke distributie zich duidelijk. Bij het afleveren in de Hoogstraat in Den Haag was het een passen en meten om 2 vrachtwagens langs elkaar te laten rijden, dit kostte veel tijd. Daarnaast handelde de werknemers bij de detailhandelaar erg langzaam waardoor de chauffeur in tijdnood kwam voor het beleveren van andere adressen in het winkelgebied. Verder was er door DHL een speciale vrachtwagen ontwikkeld voor de binnenstad van Den Haag aangezien hier speciale voertuigeisen gelden.

4.1.2 De relevante actoren

Er speelt een aantal actoren een rol in stedelijke distributie. Deze actoren zijn betrokken bij de besluitvorming omtrent nieuwe initiatieven rond stedelijke distributie. De private actoren worden meestal vertegenwoordigd door brancheorganisaties. Dit komt omdat het debat zich voornamelijk afspeelt op bovenlokaal (nationaal) niveau. De grote hoeveelheid private actoren kan onmogelijk allemaal gehoord worden. De actoren worden in deze analyse opgesplitst in publieke en private partijen. Er zal kort een beschrijving volgen van de rol van de actoren binnen de processen in stedelijke distributie. Allereerst worden de private partijen besproken, daarna komen de publieke partijen aan bod.



Detailhandelaren:

De detailhandelaren zijn verantwoordelijk voor de uiteindelijke verkoop van goederen aan de consument. Zij hebben te maken met de grillige vraag van de consument en vertalen dit door in vraag naar producenten. De consument is van levensbelang voor de detailhandel. De detailhandel vervult een essentiële rol in het afstemmingsproces tussen de outputs (de productie) enerzijds en de wensen en behoeften van afnemers anderzijds. De detailhandel oefent in dit kader een aantal functies uit (Levy en Weitz, 1998) (zie paragraaf 3.1.1):

- *Het marktgericht samenstellen en aanbieden van een assortiment van producten en diensten;*
- *Het op maat aanleveren van deze assortimenten;*
- *Het op voorraad houden van deze assortimenten zodat de klant er op elk (gewenst) moment over kan beschikken;*
- *Het verlenen van diensten gericht op het faciliteren van de finale afnemer in zijn behoeftebevredigingproces;*
- *Het verzamelen en verspreiden van informatie over producten, diensten en klanten teneinde het huidige en toekomstige aanbod verder te verbeteren.*

Kenmerkend voor de winkelgebieden in de Nederlandse binnensteden is dat 70 tot 80% van de winkels kleine zelfstandigen zijn. Deze groep vormt echter 20 tot 30% van het verkoopoppervlak (platformdetailhandel.nl, n.d.). Elke soort detailhandel (groot of klein) heeft haar eigen kenmerken in het kader van stedelijke distributie. Grote detailhandelaren (grote warenhuizen, supermarkten e.d.) hebben over het algemeen de logistiek in eigen hand. Ze hebben meestal een eigen los en laad zone (op eigen terrein) waardoor ze geen oorzaak zijn voor opstopping. Ze hebben uiteraard wel last van opstopping veroorzaakt door andere vervoerders die moeten leveren op locaties zonder eigen los en laadzone. Kleinere detailhandelaren hebben minder oog voor logistiek en richten zich meer op de verkoop. Ze zien niet in dat hun ordergedrag leidt tot inefficiënte goederenstromen. De kleinere detailhandelaren plaatsen over het algemeen hun orders bij meerdere leveranciers, dit in tegenstelling tot de warenhuizen en supermarktketens, die over het algemeen werken met distributiecentra die de goederenstromen van producenten consolideren.

De belangen van de detailhandelaren worden op verschillende manieren behartigd. Er is een aantal brancheorganisaties dat opkomt voor de belangen van detailhandelaren, en daaraan hun bestaansrecht ontleent. De detailhandelaren hebben zich verenigd in 2 (branche)organisaties, te weten *MKB-Nederland (de Nationale Winkelraad)* en *Raad Nederlandse Detailhandel (RND)*. Beide brancheorganisaties hebben zich verenigd in het platform: *platformdetailhandel.nl*. Deze drie brancheorganisaties zorgen ervoor dat de belangen van haar leden naar voren worden gebracht in overleg met betrokken partijen, ze hebben een agenderende functie waardoor bepaalde belangen van detailhandelaren meer naar de voorgrond treden dan andere belangen. De brancheorganisaties hebben weinig besluitvormende bevoegdheden, deze blijven specifiek bij individuele leden liggen, maar doordat het bestuur van de brancheverenigingen bestaat uit leden zelf, leidt dit ertoe dat beslissingen die genomen worden binnen een brancheorganisatie, wordt overgenomen door haar leden. Een uitzondering hierin is het feit dat bepaalde brancheorganisaties bevoegdheden hebben gedurende het onderhandelingsproces rond de CAO. Dit zijn de werkgeversorganisaties. Het kan voorkomen dat beide functie worden verenigd binnen één organisatie.

Producenten

De producenten vervaardigen producten die via het distributiekanaal bij de consument moeten komen. Er bestaat een groot scala aan producenten. Hieraan gerelateerd is een grote diversiteit aan artikelen die worden aangeboden aan de consument in de detailhandel (Messinger et al., 1995). Er is onderscheid te maken in grootte van producenten. Er zijn grote producenten, zoals Unilever, die beschikken over een breed assortiment aan artikelen, en waar specifieke klantvraag naar is, de mate van substitutie is laag aangezien de gevoerde merken een grote naamsbekendheid hebben. Naast grote producenten bestaan middelgrote producenten. Dit zijn producenten met een veel minder breed assortiment en een kleinere naamsbekendheid. Ten slotte zijn er kleine producenten, die een laag afzetvolume hebben, en doorgaans een lage hoeveelheid merken voert.



De rol van producenten in stedelijke distributie kan als volgt beschreven worden. Allereerst zijn het de producenten die opdracht geven aan de vervoerders om de goederen te leveren. Er komen klantorders binnen van de detailhandelaren en deze moeten geleverd worden, waarvoor de producent een vervoerder inhuurt (of gebruik maakt van haar eigen vervoer als ze daarover beschikken). Zo is het bij Heineken zo dat vervoerders helemaal niets te maken hebben met het plannen van ritten. Heineken bepaalt wie, wat, hoeveel en hoe een bepaalde rit zal plaatsvinden. Ten tweede zijn producenten erbij gebaat dat de verkoopomgeving zo aantrekkelijk mogelijk is, zodat er meer verkocht wordt. Producenten zien graag dat hun producten goed en op tijd worden afgeleverd.

De producenten worden door 2 organisaties vertegenwoordigd. Aan de ene kant is er *Eigen Vervoerders Organisatie (EVO)*. Dit is een belangvereniging, die naast producenten ook vervoerders en andere betrokken partijen vertegenwoordigt. Daarnaast is er *VNO-NCW* welke een meer indirecte rol speelt. VNO-NCW stuurt andere brancheorganisaties aan, maar is zelf in veel minder mate inhoudelijk betrokken. Ook hier geldt dat brancheorganisaties geen besluiten mogen nemen voor hun leden, maar dat ze alleen kan agenderen op specifieke onderwerpen zoals stedelijke distributie.

Vervoerders

De vervoerders zijn de partij die primair te maken hebben met de problemen omtrent stedelijke distributie. Zij zijn de partij die dagelijks geconfronteerd wordt met het gedifferentieerde eisenpakket van gemeenten. De vervoerders zijn onder te verdelen in 3 groepen. Allereerst zijn er 'Eigen Rijders', dit zijn kleine familiebedrijfjes die 1 of 2 vrachtwagens bezitten. Ten tweede zijn er grote vervoerders die over een groot wagenpark beschikken en die vaste klanten hebben als het gaat om het distribueren van goederen. Ook fungeren sommige van deze grote vervoerders als logistiek dienstverlener, waarbij ze naast distributie ook planning, opslag e.d. op zich nemen. Ten derde bestaan er eigen vervoerders. Dit zijn vervoerders die eigendom zijn van de producenten en grote detailhandelaren zelf, en die exclusief rijden voor haar eigen organisatie. Vooral de eigen vervoerders en de logistiek dienstverleners hebben in principe de mogelijkheid om via planning om te gaan met de problemen rond stedelijke distributie.

Vervoerders hebben te maken met alle beperkingen rond stedelijke distributie. Aan de ene kant hebben ze te maken met krappe tijdsvensters, wat effect heeft op beladinggraden (tijd is te krap om volle ladingen af te leveren) en vervoersbewegingen (meer vrachtwagens aangezien de tijd te krap is om te leveren). Daarnaast moeten wagenparken voldoen aan een aantal voertuigeisen. Aan het voldoen aan deze eisen zijn (operationele) kosten verbonden. Zo gaf een medewerker van TLN aan in een interview dat door de toegenomen beperkingen, het voor een vrachtwagen nu nog maar mogelijk is om 8 ritten per dag te doen in plaats van 12.

De vervoerders hebben zich in 4 organisaties georganiseerd. De vervoerders zijn onder te verdelen in 3 groepen, en elke groep wordt vertegenwoordigd door een aparte brancheorganisatie. Allereerst is er de *Eigen Vervoerders Organisatie (EVO)*. Deze komen voor de belangen van de producenten en winkeliers op die zelf hun vervoer doen. Ten tweede is er de *Koninklijk Nederlands Vervoer (KNV)*, deze komt op voor de belangen van de grote vervoerders, zoals De Rijke, Vos Logistics, Frans Maas e.d. Daarnaast bestaat *Transport en Logistiek Nederland (TLN)* die opkomt voor de belangen van de middelgrote en kleine vervoerders. Ten vierde is de *Verenigde Eigen Rijders Nederland (VERN)* deze komen op voor de belangen van de eigen rijders. Ook deze verenigingen kunnen geen (bindende) besluiten nemen voor haar leden. Afgezien van werkgeversorganisaties die mogen meebeslissen bij CAO's, dit zijn de werkgeversorganisaties zoals KNV.

Nu de private partijen die primair te maken hebben met de goederenstroom binnen de detailhandelmarkt uiteengezet zijn, wordt hieronder een overzicht gegeven van de publieke partijen die een rol spelen in de problematiek rond stedelijke distributie.

Gemeenten

De gemeenten zijn vanuit de publieke sector een belangrijke partij. Ze hebben direct contact met de lokale partijen, ze zijn verantwoordelijk voor het regelkader waar partijen zich aan moeten houden en



ze zijn de partij die voor de handhaving zorgt. Private partijen hebben primair te maken met gemeenten in die zin dat gemeenten de kaders stellen voor stedelijke distributie. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het regelkader omtrent stedelijke distributie, hier moet gedacht worden aan de tijdsvensters en voertuigeisen. Iedere gemeente richt dit regelkader op dusdanige wijze in dat het zo goed mogelijk aansluit op lokale eisen, en dit leidt ertoe dat dit kader behoorlijk kan verschillen per gemeente. Het is namelijk zo dat iedere gemeente anders is, met haar eigen karakteristieken en bottlenecks, hierop moeten de voertuigeisen toegespitst worden. Daarnaast kunnen de voertuigeisen strenger zijn in de ene gemeente, waardoor dit ook effect heeft op de voertuigen die rijden door andere gemeenten. Dit maakt het voor met name de vervoerders lastig om efficiënt de goederen af te leveren, aangezien rekening gehouden dient te worden met een lappendeken aan regels. Verder kunnen marktpartijen zich met problemen richten tot de gemeenten, alleen wordt deze kans over het algemeen niet gegrepen door de marktpartijen. (Lemstra, 2004).

De belangen van de gemeenten worden nationaal en regionaal behartigd door de *Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)*. Binnen deze vereniging hebben alle leden zitting en reageren op plannen van de regering die betrekking hebben op gemeenten. Ze heeft als doel het domein van de gemeenten te waarborgen en zo mogelijk uit te breiden. Ook hier geldt dat de VNG geen bindende besluiten kan nemen voor haar leden.

Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR)-plus gebieden

Het gaat hier om groepen gemeenten die op regionaal niveau samenwerken. Veel problemen hebben een gemeente(grens) overschrijdend karakter. Als antwoord hierop is de Kaderwet opgesteld. De Kaderwet verplicht de gemeenten, die behoort tot een aantal krachtens de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) vastgestelde samenwerkingsgebieden met een stedelijk karakter, een gemeenschappelijke regeling te treffen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2001). De Kaderwetgebieden heten ook wel de WGR-plus gebieden. Voorbeelden hiervan zijn Regio Rijnmond (Rotterdam) of Regio Haaglanden (Den Haag). Er zijn in totaal 7 kaderwetgebieden (WGR-plus gebieden). Deze gebieden spelen een belangrijke rol in de afstemming tussen gemeenten rond stedelijk gebied. Vaak neemt de grootste gemeente in een kaderwetgebied het voortouw in zaken die een bovenlokaal karakter hebben.

Betreffende transport en logistiek is er een overkoepelend orgaan voor de kaderwetgebieden. Het betreft hier de Samenwerkende Kaderwetgebieden rond Verkeer en Vervoer (SKVV). Deze organisatie bestaat uit slechts 1 persoon, wat ertoe leidt dat deze persoon overal precies weet wat er binnen het beleidsveld speelt, en daardoor nog de nodige invloed heeft.

Provincies

De provincies hebben geen direct regelgevende bevoegdheid betreffende stedelijke distributie. Maar zij zijn wel direct belast met ruimtelijke ordening en bereikbaarheid. De infrastructuur is een belangrijke taak voor de provincies. Ze zijn ervoor verantwoordelijk dat de infrastructuur van dusdanig niveau is dat dorpen en steden binnen haar grenzen goed bereikbaar zijn. Maar ook de provincie kan in principe niet tornen aan de gemeentelijke autonomie. Wel zien sommige provincies een faciliterende rol binnen de problemen rond stedelijke distributie. Zeker in het regionaal overleg wordt deze faciliterende rol gezien. Ze heeft namelijk uitvoerige ervaring met bovenlokaal overleg waardoor de provincie van toegevoegde waarde kan zijn voor dit soort regionaal overleg.

De provincies worden vertegenwoordigd door het *Inter-Provinciaal Overleg (IPO)*. Binnen deze vereniging hebben alle provincies een zetel. IPO vertegenwoordigt provincies alleen op bestuurlijk niveau en niet op inhoudelijke zaken, dit is aan de provincies zelf. Maar ook hier geldt dat de provincies niet direct gebonden zijn bij beslissingen van het IPO.

Het rijk (Ministerie van Verkeer en Waterstaat)

Het rijk heeft binnen de publieke sector een kaderstellende functie ten opzichte van de andere publieke organen. Ze heeft zowel een actieve als passieve rol. Passief aangezien ze vaak een faciliterende rol heeft, waarbij ze ervoor zorgt dat bepaalde partijen rond de tafel komen zonder zelf een grote rol te



spelen in zulk soort gesprekken. Actief in die zin dat bepaalde probleemgebieden actief benaderd worden. Dit wil zeggen dat ze de verantwoordelijkheid voor het aanpakken van een bepaald probleem op zich neemt.

Ten opzichte van de problemen rond stedelijke distributie is de rol van de rijksoverheid veranderd zoals later in dit onderzoek zal blijken. De rol van de rijksoverheid beperkt zich momenteel hoofdzakelijk tot het stellen van een kader waarbinnen afspraken gemaakt dienen te worden. De gemeentelijke autonomie wordt zoveel mogelijk in tact gelaten.

Omwonenden en consumenten

De omwonenden en consumenten zijn het publiek die direct te maken hebben met de fysieke distributiestromen in de binnenstad. Omwonenden zijn de mensen die 's ochtends te maken hebben met de overlast van de vrachtauto's, zowel in geluid als stank en veiligheid. Consumenten zijn de personen die winkelen in de binnenstad. Ze willen niet gestoord worden door fysieke distributiestromen. Goede toegang tot de winkels is voor hen belangrijk en ze willen hierin niet gehinderd worden. Daarnaast is de verkeersveiligheid van de binnenstad een belangrijk punt voor de consument.

4.1.3 Percepties

Zoals al in de eerste paragraaf gebleken is, verschillen de belangen van betrokken partijen nogal. Zeker als gekeken wordt naar de percepties tussen publiek en privaat. In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de verschillende percepties, waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen verschillende groepen van actoren.

Detailhandelaren

De detailhandelaren kijken als volgt naar de problemen. Ze ervaren de problemen niet als groot. De detailhandelaren vinden de consumentenstromen veel belangrijker. De bereikbaarheid van de winkels voor consumenten is van groot belang voor de detaillisten. Daarnaast zijn voorraadkosten van belang aangezien de huisvesting in de binnenstad erg duur is en opslag nu eenmaal ruimte kost. Hierdoor verwachten de detailhandelaren dat de producenten in kleine hoeveelheden leveren. Dit is tegendraads ten opzichte van de problemen rond stedelijke distributie, omdat kleine bestelhoeveelheden leiden tot meer voertuigbewegingen. Dit beeld is niet universeel onder de detailhandelaren. Dit geldt hoofdzakelijk voor de kleinere detailhandelaren. De grotere warenhuizen en supermarkten, die over veel grotere goederenstromen beschikken, zijn meer gebaat bij efficiënte goederenstromen, aangezien deze partijen de negatieve gevolgen van problemen in stedelijke distributie meer voelen. Kortom, de percepties van de detailhandelaren ten opzichte van de problemen rond stedelijke distributie zijn versnipperd. De grotere concerns zien de problemen rond stedelijke distributie in veel grotere mate dan de kleinere detailhandelaren (Lemstra, 2004). De detailhandelaren achten bereikbaarheid als een belangrijk speerpunt maar (vooral de kleinere) detaillisten zien de relatie met haar eigen bestelpatroon en gedrag niet (platformdetailhandel.nl, n.d.). Ze zien niet dat als ze allemaal bestellen in kleine hoeveelheden, dit ertoe leidt dat er veel meer vervoersbewegingen nodig zijn, waardoor er congestie optreedt gedurende de venstertijden. Dit gaat ten kosten van de bereikbaarheid. Volgens de detailhandelaren ligt de verantwoordelijkheid voor het oplossen van de problemen rond stedelijke distributie bij de gemeenten. Zij vinden dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de bereikbaarheid en de vitaliteit van de binnenstad, en dit valt samen met de problemen rond stedelijke distributie.

Producenten

De producenten staan verder van de problemen rond stedelijke distributie af. Ze hebben over het algemeen geen directe relatie met de uiteindelijke aflevering van haar goederen. In het meest directe geval levert een producent direct aan een detailhandelaar, maar dan is het nog steeds de vervoerder die de problemen in eerste instantie ervaren. De producenten zien wel in dat het in hun voordeel is dat er efficiënt wordt beleverd, aangezien de producten van de producent sneller geleverd worden, tegen lagere kosten en met een hogere leverbetrouwbaarheid. Dit maakt dat de producten goedkoper zijn, dat er een betere vulgraad is en dat er daardoor meer verkocht kan worden. Producenten hebben in de besluitvorming omtrent stedelijke distributie geen actieve rol, maar dit willen ze wel. Er moet wel bij



gezegd worden dat de producenten op sommige gebieden wel bij de besluitvorming betrokken worden. In het vooronderzoek van Lemstra zijn producenten wel gesproken, maar bleken ze geen prominente rol te spelen. Maar de Minister van Verkeer en Waterstaat ziet wel een rol voor producenten bij de regionale overleggen. Het is namelijk zo dat, zoals eerder gezegd, vervoerders in veel gevallen primair aangestuurd worden door producenten.

Vervoerders

De vervoerders voelen de negatieve gevolgen van problemen rond stedelijke distributie het sterkst. Zij zijn degenen die iedere ochtend in de file staan en die te maken hebben met de beperkingen zoals deze zijn opgelegd door gemeenten. Ze zien het dus als een belangrijke zaak dat problemen rond stedelijke distributie aangepakt worden. Ze pleiten voor een sterk regelkader vanuit de nationale overheid die de gemeenten dwingt om een eenduidig beleid te ontwikkelen. De vervoerders zijn van mening dat de regelgeving tussen gemeenten nu te versnipperd is, dit bemoeilijkt de bedrijfsvoering van vervoerders (KNV, 2004). Daarnaast ervaren vervoerders de opgestelde venstertijden als te beperkt. Ze pleiten dan ook voor het ruimer opstellen van venstertijden (TLN, 2005). Verder vinden de vervoerders dat ze last hebben van het gedrag van de detailhandelaren. De vervoerders zijn van mening dat sommige detailhandelaren niet op tijd aanwezig zijn, waardoor de vervoerders moeten wachten (Arcadis 2003) (TLN, 2005). Vervoerders zien gemeenten en detailhandelaren als de ware probleemeigenaren. De vervoerders voelen dat andere partijen de problemen van vervoerders niet als belangrijk bestempelen. In de ogen van vervoerders moeten de veroorzakers van de problemen rond stedelijke distributie (de gemeenten en detailhandelaren) ook zorgen voor oplossingen (TLN, 2005).

Gemeenten

De gemeenten staan dicht bij de problemen rond stedelijke distributie. Ze zijn als primair regelgevend orgaan verantwoordelijk voor de beperkingen die worden opgelegd aan het transport binnen de grenzen van de gemeenten en dus ook de binnenstad. Ten opzichte van de problemen rond stedelijke distributie staan gemeenten er als volgt tegenover: gemeenten vinden dat de problemen worden overdreven. Ze vinden dat als een aantal vervoerders een enkele keer vaststaan in de binnenstad dit geen reden is voor grootse plannen om deze problemen aan te pakken. Ze zien dit als een te grote aanval op hun gemeentelijke autonomie. Daarnaast accentueert de VNG in haar brief aan de Minister van Verkeer en Waterstaat van 27-10-2004 dat ze absoluut niet de probleemeigenaar is, en dat daardoor de verantwoordelijkheid voor het oplossen van problemen rond stedelijke distributie niet bij de gemeenten ligt maar bij de andere meer betrokken partijen (VNG, 2004). De gemeenten vinden dat de problemen, *als* deze er al zijn, gewoon op lokaal niveau opgelost moeten worden, zonder inmenging van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, de provincies of een eventuele commissie.

WGR-(plus) gebieden

De belangen van de WGR-(plus) gebieden komen grotendeels overeen met de belangen van de gemeenten. Dit is natuurlijk niet zo gek aangezien deze gebieden samenwerkingsverbanden van gemeenten zijn. In de wet staat bepaald dat gemeenten moeten samenwerken in grensoverschrijdende zaken. Dit geldt ook in zake stedelijke distributie. Ze willen dan ook graag meewerken. Maar over het algemeen kan gezegd worden dat de WGR-(plus) gebieden dezelfde probleemperceptie hebben als de gemeenten.

Provincies

De provincies vinden niet dat de problemen rond stedelijke distributie groot zijn. Ze zijn het met de gemeenten eens dat het in principe een zaak is dat binnen de gemeentelijke autonomie staat. Ze hebben het idee dat de problemen enorm worden opgeblazen door private partijen. De provincies zijn van mening dat stedelijke distributie valt binnen de marktwerking. Als een detailhandelaar zich vestigt in de binnenstad dan weet hij de consequenties, hetzelfde geldt voor vervoerders, als ze een klus aannemen die in de binnenstad plaatsvindt, dan moeten ze de consequenties accepteren. Wel zijn de provincies het er over eens dat er gekeken moet worden of er iets gedaan kan worden rond de lappendeken van regels. De provincies zien een rol voor zichzelf in het coördineren van eventueel overleg.



Het rijk (en EU)

Het rijk staat in feite ver weg van de problemen rond stedelijke distributie. Maar indirect heeft ze behoorlijk wat invloed op de gang van zaken door een aantal wettelijke kaders. Een aantal voorbeelden is *voedselveiligheid, luchtkwaliteit, geluid, wetgeving m.b.t. goederenvervoer, arbeidsomstandigheden, afval, infrastructuur en ruimtelijke ordening/vestigingsbeleid detailhandel*. Uit een rapport van de RWS Adviesdienst Verkeer en Vervoer (Lemstra, 2004) blijkt dat de invloed het grootst is rond de regels over luchtkwaliteit. De rol van de overheid is dus meer op de achtergrond, ze stelt kaders maar heeft geen directe invloed. Wel heeft ze oog voor de problemen rond stedelijke distributie en wil graag bijdragen aan een oplossing hiervoor. Ze houdt zich daarom bezig met het faciliteren van eventuele oplossingstrajecten en overlegstructuren tussen verschillende partijen.

Consumenten en omwonenden

De percepties van de consumenten kunnen als volgt worden samengevat. Ze willen zo min mogelijk overlast hebben van de distributiestromen, en willen prettig kunnen winkelen. Ze willen daarom ook dat de winkels goed gevuld zijn. De omwonenden willen ook zo min mogelijk overlast. Maar zij zijn er ook bij gebaat als er een interessante winkellocatie in de buurt is.

4.1.4 Afhankelijkheidsanalyse

Om te kijken welke afhankelijkheden er bestaan tussen de betrokken partijen, is het eerst relevant om te kijken over welke middelen de partijen beschikken. Er wordt gekeken naar de partijen die relevant zijn voor het aanpakken van de problemen rond stedelijke distributie. In het proces rond stedelijke distributie is er primair contact tussen brancheorganisaties en publieke actoren. Brancheorganisaties bezitten het mandaat om haar leden te vertegenwoordigen maar hebben geen beslissingsbevoegdheid. Brancheorganisaties zijn daarentegen een handig hulpmiddel om als linking-pin te dienen tussen haar leden en de publieke actoren. Ze bezit over een grote hoeveelheid kennis en daarnaast over een bepaalde hoeveelheid legitimiteit. Gezien de aard van deze brancheorganisaties, en het feit dat ze spreken namens een grote groep belanghebbenden, maakt hen een belangrijke partner die niet uit het proces weggelaten kan worden, aangezien de besluitvorming dan ten onder zal gaan. De andere kant op geldt hetzelfde. De leden hebben brancheorganisatie ook nodig omdat ze als individueel bedrijf geen echte stem hebben, een brancheorganisatie versterkt de geluiden uit haar achterban. Het bovenstaande geldt in principe voor zowel de producenten, vervoerders als detaillisten. Maar naast de brancheorganisaties is er contact met een klein aantal individuele bedrijven. Het gaat hier om grote detailhandelaren en grote vervoerders, die een grote invloed hebben op de gang van zaken in binnensteden.

Binnen de private sector is er sprake van onderlinge afhankelijkheden, zeker rond stedelijke distributie. Dit ziet er als volgt uit: de producent en daaraan gerelateerd de vervoerder is afhankelijk van de klantvraag die via de detailhandel bij de consument vandaan komt. Zeker in het kader van stedelijke distributie is het van belang op welke wijze de orders geconsolideerd worden. De wijze van bestellen van detailhandelaren bepaalt de wijze waarop een vervoerder moet gaan leveren. Dit leidt ertoe dat inefficiënt bestelgedrag leidt tot inefficiënte logistieke stromen. Verder zijn de vervoerders in het kader van stedelijke distributie afhankelijk van de openingstijden van de detailhandelaren. Het blijkt regelmatig voor te komen dat detailhandelaren niet geopend zijn tijdens een deel van de door de gemeente opgestelde venstertijden (Lemstra, 2004). Hierdoor wordt de venstertijd ook door de detailhandel beperkt. De vervoerder is medeafhankelijk van de producent. Dit heeft een tweetal oorzaken. Allereerst is de producent opdrachtgever voor de vervoerder (met uitzondering van eigen vervoer), dit kan zijn voor alleen vervoer, maar ook voor het totale logistieke proces. De vervoerder is afhankelijk van de producent voor werk. Vice versa bestaat er ook een afhankelijkheid. De producent is afhankelijk van de vervoerder omdat de vervoerder de goederen van de producent distribueert. Als de vervoerder fouten maakt, gaat dit ten kosten van omzet voor de producent, en eventueel ook voor de detailhandel omdat die zonder voorraad kan komen te zitten.

Als er gekeken wordt naar de belangen en afhankelijkheden binnen de publieke sector, dan kan het volgende geconcludeerd worden. De gemeenten zijn van belang aangezien zij over de beslissingsbevoegdheid beschikken die van toepassing is op stedelijke distributie. Zeker als er op



regionaal niveau afspraken gemaakt moeten worden dan gelden de gemeenten als relevante stem. De provincies hebben daarentegen geen macht, deze kunnen alleen de bovenlokale processen faciliteren. De provincies hebben wat betreft stedelijke distributie weinig in te brengen aangezien haar primaire bevoegdheden zijn gericht op provinciale taken zoals provinciale wegen. Maar gezien haar kennis over bovenlokale afstemming kan de expertise van de provincies van pas komen. Ten slotte heeft het rijk een rol die meer op afstand staat, maar die niet te vervangen is. Aan de ene kant is het rijk vaak initiatiefnemer als het gaat om oplossingsrichtingen zoals die aangekaart worden bij stedelijke distributie. Het rijk beschikt aan de ene kant over de financiële middelen om bepaalde plannen te financieren en aan de andere kant over legitimiteit om bepaalde plannen tegen te houden of kracht bij te zetten. Het rijk is als faciliterende actor onmisbaar voor het proces. Kortom, er bestaat een afhankelijkheid tussen de gemeenten en het rijk. Allereerst is het rijk afhankelijk van gemeenten aangezien die de meeste invloed hebben op het regelkader rond stedelijke distributie. De gemeenten zijn afhankelijk van het rijk in die zin dat het rijk aan de ene kant verantwoordelijk is voor het uitdelen van financiële middelen. Binnen de problematiek is er geen directe financiële relatie tussen het rijk en de gemeenten. Maar de financiële afhankelijkheid speelt op indirect niveau wel een rol, aangezien het van belang blijft voor gemeenten om financiële middelen binnen te krijgen. Dit kan onder druk gezet worden door zich star op te stellen bij bijvoorbeeld de problemen rond stedelijke distributie. Aan de andere kant kan het rijk kiezen voor het doen van een aanwijzing, waarbij de gemeente min of meer wordt gedwongen om een bepaalde actie te ondernemen. De gemeenten hebben dus graag de goedkeuring van het rijk. Met betrekking tot stedelijke distributie heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat proceseisen opgesteld die gelden voor de gemeenten (zie paragraaf 1.1), gemeenten worden geacht om zich te houden aan deze eisen wat betreft de regionale afstemming van regels en venstertijden. Er bestaat een veel minder afhankelijke rol voor de provincies. De provincie heeft weinig feitelijk invloed op stedelijke distributie waardoor er geen afhankelijkheid bestaat bij andere publieke partijen. Wel kunnen provincies een rol spelen in het faciliteren van bovenlokaal overleg. Daarnaast gebeurt het (vaak in de noordelijke provincies) dat provincies zich hard maken voor economische ontwikkeling binnen haar grenzen. Stedelijke distributie heeft invloed op de economische ontwikkeling van stedelijke gebied. Hier hebben de provincies wel een rol in.

4.2 Game analyse

In een game analyse staan arena's centraal. Zoals in paragraaf 2.4.3 al naar voren is gekomen moeten eerst de relevante arena's geïdentificeerd worden en vervolgens moet de aard van eventuele impasses in de beleidsgame aangekaart worden.

4.2.1 Arena's

Het overleg rond stedelijke distributie is op nationaal niveau slechts op 1 manier geformaliseerd geweest (op lokaal en regionaal niveau heeft er soms wel incidenteel overleg plaatsgevonden). Dit was via het Platform Stedelijke Distributie. De rest van het overleg heeft op incidenteel niveau plaats gevonden en is niet relevant voor deze game analyse. Eerst zal dieper ingegaan worden op PSD, de rol binnen de problematiek rond stedelijke distributie en de partijen die betrokken waren in deze arena.

In april 1995 zijn de eerste stappen richting het zoeken naar een oplossing voor de problemen rond stedelijke distributie genomen. Er is een overlegplatform opgestart door de Minister van Verkeer en Waterstaat onder de naam *Platform Stedelijke Distributie (PSD)*. In dit platform waren zowel publieke partijen (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van VROM, Ministerie van Economische Zaken en VNG) vertegenwoordigd als private partijen (brancheorganisaties: EVO, TLN, KNV, NVG, RND en MKB-Nederland). Het PSD kreeg als opdracht het bedenken en waar mogelijk implementeren van oplossingen voor de toenemende problemen van bevoorrading van winkelbedrijven en horeca in binnensteden. Binnen dit platform werd frequent overlegd door de betrokken partijen. Het platform bleek een plaats waar veel kennis werd vergaard en waar de betrokken partijen begrip voor elkaar leerden te krijgen. De opzet van dit platform kwam erop neer dat er frequent werd overlegd en een groot aantal kennistracten werd uitgezet.



4.2.2 Impasses

Helaas bleek dit platform niet in staat om concrete oplossingen aan te dragen en het commitment van voornamelijk de publieke partijen bleek hierdoor tanende. Zeker toen het platform een stuk langer bleek voort te bestaan dan de 2 jaar waar het oorspronkelijk voor stond. Uit interviews blijkt dat voornamelijk VNG en IPO zich steeds minder actief opstelden binnen het PSD. De toegevoegde waarde van het PSD werd niet meer gezien vanuit de publieke partijen, met de VNG voorop. Het PSD werd ervaren als een blok aan het been door de publieke partijen. Het platform werd steeds meer gebruikt als lobbyplaats voor de brancheorganisaties. Na advies te hebben ingewonnen bij consultancybureau Berenschot en een advies van de Raad voor Verkeer en Waterstaat (Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2003) is er in november 2003 door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat besloten om PSD te verlaten. Het einde van het PSD betekende niet het einde van de interactie tussen de partijen. Er is door de private partijen gekozen om PSD in leven te houden. Het PSD zou nu meer een rol gaan spelen in het beïnvloeden van de overheden aan de ene kant en het creëren van awareness aan de andere kant. Maar uit een interview met EVO blijkt dat PSD momenteel in een sluimerstand voort bestaat.

De betrokken partijen rond het PSD gaan nu in veel minder frequente mate met elkaar om. De partijen hebben elkaar nog steeds nodig, alleen door de verandering van de rol van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, is de aard veranderd van het overleg. Er is niet meer een geformaliseerde structuur. Bij de vervulling van de proceseisen van de Minister van Verkeer en Waterstaat zijn de oud-PSD partijen nodig, om het regionale overleg van de grond te krijgen.

4.3 Netwerkanalyse

Nu de posities van de actoren uiteengezet zijn, alsmede de afhankelijkheden daartussen, wordt nu meer specifiek gekeken naar de interacties tussen partijen. In deze paragraaf zal de nadruk liggen op verschillende momenten waarop de betrokken partijen met elkaar interacteren, wat voor soort beslissingen hieruit voortgevloeid zijn en wat de impact was van deze beslissingen voor de uiteindelijke gang van zaken. Daarnaast wordt gekeken naar de regels die de interactie omgeven, welke regels zorgen voor interactie en welke regels zorgen ervoor dat bepaalde interactie beperkt blijft.

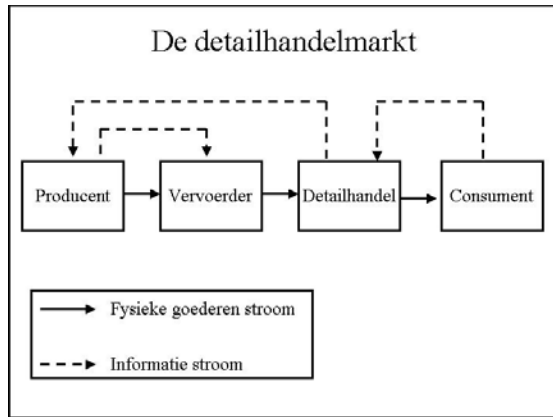
4.3.1 Interacties

De interactiepatronen tussen de relevante actoren worden als volgt uiteengezet. Allereerst wordt gekeken naar de interactiepatronen zoals deze plaatsvinden in de detailhandelmarkt. Vervolgens wordt een overzicht gegeven van de interactiepatronen tussen de publieke partijen. Hierna wordt aandacht geschonken aan de interactie die tussen de private en publieke partijen plaatsvindt. Hier wordt ook gekeken naar de manier waarop getracht wordt de problemen van stedelijke distributie op te lossen. Welke interactiepatronen zijn het resultaat van deze aangedragen oplossingen. De interactiepatronen van de private partijen zijn reeds besproken in paragraaf 4.1.3. Hier wordt dieper ingegaan op de interacties en uitgebreid met de publieke partijen.

Interactie tussen private partijen

In de markt zien de interactiepatronen er als volgt uit. Centraal in de interactiepatronen staan de detailhandelaren en in mindere mate de producenten. De producenten hebben direct contact met de vervoerders. De producenten geven over het algemeen de opdracht aan vervoerders om bepaalde goederen af te leveren, dit soort informatie komt meestal niet bij de detailhandelaar vandaan, zeker niet als het gaat om kleine detailhandelaren. Verder bestaat er interactie tussen de detailhandelaar en de producent. De detailhandelaar plaatst haar orders en geeft haar wensen door aan de producent. Er bestaat geen wezenlijke interactie tussen de detailhandelaar en de vervoerder. De vervoerder levert de goederen af, maar er zijn geen (of weinig) geformaliseerde interactiepatronen tussen deze partijen. De belangrijkste patronen die in de markt bestaan zijn de interacties tussen detailhandelaar en de consument. De consument geeft op basis van haar inkopen aan wat haar wensen zijn. Dit is belangrijke kennis voor de rest van de keten. De detaillist aggregeert deze vraag, en vertaalt deze door in de

Figuur 4-1, Overzicht detailhandelmarkt



interacties met de producent. Nieuwe initiatieven zoals ECR, EDI (dit zijn initiatieven waarbij ICT wordt gebruikt om klantgegevens door te sturen door de keten) zorgen ervoor dat de interactie tussen de producent en detailhandelaar soepeler verloopt. Andere belangrijke interacties zijn die tussen de brancheorganisaties en haar leden. Deze interactie geeft de brancheorganisaties een beeld van de problemen die spelen in de markt en waar ze zich dus voor moeten hardmaken. Deze interactie vindt plaats aan de hand van de leden die in het bestuur zitten van een brancheorganisatie. Vaak is het zo dat er binnen de brancheorganisaties bepaalde commissies en raden zijn waar bepaalde problemen centraal staan, zoals de problemen rond stedelijke distributie. Binnen deze

commissies en raden nemen leden van de brancheorganisaties plaats. Wel is het zo dat de prioriteit van problemen varieert per organisatie. Betreffende de problemen rond stedelijke distributie bestaat er overleg tussen de verschillende brancheorganisaties. Het idee bestaat dat de private partijen zich als één blok moeten opstellen ten opzichte van de overheid. Onderling bestaat niet altijd consensus maar dit wordt wel uitgedragen naar de overheid. Er bestaat hierbij geen geformaliseerd overleg, maar het heeft een meer incidenteel karakter, zeker als een belangrijk overleg aanstaande is met een publieke partij. Uit interviews blijkt dat er voornamelijk wordt samengewerkt om meer gewicht te geven aan bepaalde initiatieven. Dit is ook terug te zien als er gekeken wordt naar de opstelling van de brancheorganisaties bij de problemen rond stedelijke distributie.

Interactie tussen publieke partijen

Binnen de publieke sector bestaat in het algemeen veel interactie. Dit is mede afhankelijk van welk onderwerp ter discussie staat. Zeker als alleen al gekeken wordt naar de medebewindstaken, dan blijkt dat er behoorlijk wat interactie bestaat tussen gemeenten, provincies en het rijk. Daarnaast zijn er nog talloze agentschappen, ZBO's e.d. die verder geen relevante functie hebben binnen de problemen zoals deze in dit onderzoek worden aangekaart. Het gebeurt regelmatig dat er overleg bestaat tussen de publieke partijen. Dit overleg vindt op twee wijzen plaats. Allereerst gebeurt dit op individuele basis, over het algemeen als het gaat om specifieke invulling van bepaald beleid. Dit overleg kan plaatsvinden tussen gemeenten, provincies en departementen, maar ook tussen bestuurslagen. Als er sprake is van overleg van een meer generieke aard, dan zal dit plaatsvinden tussen VNG, IPO en het desbetreffende departement. Gezien de aard van de stedelijke distributie heeft dit lange tijd binnen de gemeentelijke autonomie afgespeeld. Het valt strikt binnen de grenzen van Art 124 van de Grondwet, en daarom bemoeiden de andere bestuurslagen zich niet met deze problematiek. Tot 1995 bleef dit zo voortduren, maar de problemen werden hierdoor niet opgelost. Doordat er geen afstemming bestond tussen het beleid van gemeenten is er een versnipperd beeld ontstaan waarin het beleid van aanliggende gemeenten niet op elkaar afgestemd is. Het werd duidelijk dat de problemen een bovenlokaal karakter hebben, en dat meer overleg moest plaatsvinden op regionaal en nationaal niveau om de problemen rond stedelijke distributie aan te kaarten. Nu blijkt uit een interview met VNG dat de commitment voor het zoeken van een oplossing voor stedelijke distributie tanende is. VNG trekt zich terug en probeert interactie te minimaliseren aangezien er weinig vraag is vanuit de achterban van VNG. De provincies hebben zich tot dusver afzijdig gehouden van stedelijke distributie, maar hier komt wellicht verandering in.

Interactie tussen publieke en private partijen

De problemen zoals deze duidelijk zijn geworden voor de partijen, hebben tot gevolg gehad dat de interactiepatronen werden aangepast. Er ontstonden interactiepatronen die specifiek gericht waren op het oplossen van de problemen rond stedelijke distributie. Deze interactiepatronen zijn geformaliseerd in een platform dat in de loop van de tijd is ontstaan. Het PSD is al aan de orde gekomen in de gameanalyse. Het PSD was aanvankelijk de plek waar vanuit een oplossing voor de problemen rond stedelijke distributie werd verwacht. Het was de plek waar alle betrokken partijen met elkaar konden



overleggen op basis van een regelmatig terugkerende overlegstructuur. Maar zoals al naar voren is gekomen, was de levensduur van PSD erg lang, zonder echt concrete oplossingen aan te dragen. Dit ging ten koste van de commitment vanuit de publieke partijen. De problemen rond stedelijke distributie raakte daardoor steeds meer op de achtergrond. Op 12 november 2002 werd een motie voorgesteld waarin lid Van Haersma Buma het probleem rond stedelijke distributie in de Tweede Kamer aankaartte. Deze motie werd later aangegrepen door het ministerie van Verkeer en Waterstaat om nieuw leven te blazen in het aanpakken van stedelijke distributie. Na het terugtrekken van het ministerie van Verkeer en Waterstaat uit PSD, is er gekeken naar een andere manier op stedelijke distributie aan te pakken. Op 23 oktober 2003 werd een convenant getekend door RND, MKB-Nederland, ministerie van Verkeer en Waterstaat, EVO, KNV en TLN waarin afgesproken werd dat er meer overleg moest komen tussen de partijen (zowel publiek als privaat) en dat er alles aan gedaan moet worden om de problemen rond stedelijke distributie aan te pakken (platformdetailhandel.nl, 2003). Eind 2003, begin 2004, positioneerde het ministerie van Verkeer en Waterstaat zich anders ten opzichte van de partijen rond stedelijke distributie. Ze nam een meer afstandelijke (proces) rol en het was haar intentie om de betrokken partijen meer inhoudelijke vrijheid te bieden bij het oplossen van de problemen. Binnen de Nota Mobiliteit is er door de Minister een proceskader opgenomen die als kapstok moet dienen voor regionaal overleg tussen betrokken partijen. Mede hierom heeft het ministerie prof.dr. Lemstra de opdracht gegeven om te gaan praten met betrokken partijen om op deze manier inzicht te krijgen in de problemen die daadwerkelijk spelen. Daarnaast is kort gekeken naar de spanningen en rollen binnen het actorveld. Hierbij werd duidelijk rekening gehouden met de verschillende inzichten van de betrokken partijen (zie paragraaf 4.1.3). Hier opvolgend is een commissie ingesteld onder leiding van prof.dr. Lemstra die overleg betreffende (regionale) afstemming van partijen rond stedelijke distributie zal begeleiden. Commissie Stedelijke Distributie zal als adviserend orgaan optreden waarbij ze als mediator fungeert, mocht het overleg spaak lopen. Daarnaast neemt de commissie een arbitrerende rol op zich mocht dit overleg niet lukken. Dit houdt in dat na verloop van tijd de uitkomsten van het overleg getoetst moeten worden aan het proceskader dat opgesteld is door de Minister. Mochten de resultaten niet overeenkomen met dit proceskader dan is de commissie bevoegd om hier stappen te ondernemen. In principe wordt de regionale aanpak ondersteund vanuit VNG, maar de manier waarop het rijk eisen stelt, staat gemeenten niet aan, dit wordt gezien als aantasting van de gemeentelijke autonomie. Dit is ook een van de redenen waarom VNG zich terugtrekt bij de problemen rond stedelijke distributie.

4.3.2 Uitsluiten van actoren

In het besluitvormingsproces rond stedelijke distributie worden in feite twee groepen van actoren buiten de besluitvorming gehouden. Allereerst zijn de producenten in het eerste gedeelte van het proces buiten het overleg gebleven. Aanvankelijk zijn de producenten betrokken bij het aankaarten van de problemen rond stedelijke distributie. Maar in overleg is geconcludeerd dat de producenten geen primaire rol spelen in de problematiek en dat ze geen rol hoeven te spelen in de eerste fase van het aanpakken van de problemen rond stedelijke distributie. De producenten hebben een indirecte relatie met de problemen van stedelijke distributie, maar ze zijn wel de partij die de vervoerders de opdracht geven tot het leveren van de goederen en in sommige gevallen bepaalt de producent ook hoe er geleverd moet worden. Ze is wel degelijk een partij die financieel nadeel ondervindt van de extra kosten die de inefficiënties met zich meebrengen. Door de proceseisen van de Minister worden partijen bij elkaar gebracht voor regionaal overleg. De producenten zullen bij dit overleg betrokken worden, gezien hun financiële belangen bij het aankaarten van de problemen. Een tweede groep van actoren die buiten het proces blijven, zijn de burgers zelf. In het bijzonder de consumenten en omwonenden van de binnenstad. Dit zijn actoren die een directe relatie hebben met de problematiek rond stedelijke distributie. De omwonenden en consumenten staan min of meer tegenover de belangen van de private marktpartijen. De omwonenden en consumenten willen het liefst zo min mogelijk overlast van de distributiestromen, dit in tegenstelling tot de vervoerders en andere partijen.

De reden dat deze partijen niet bij het proces betrokken zijn, kan uitgelegd worden. De belangen van de buitengesloten partijen worden behartigd door partijen die wel betrokken zijn bij het besluitvormingsproces. De belangen van de consumenten vinden hun weerklank in de standpunten van gemeenten en detailhandelaren. De gemeenten willen een goed winkelklimaat creëren zodat



consumenten geld komen spenderen, daaraan gekoppeld zijn de belangen van de detailhandelaren, die zoveel mogelijk klanten willen trekken. Beide standpunten zorgen ervoor dat de belangen van de consumenten behartigd worden. Voor de omwonenden geldt het volgende, de gemeenten hebben als taak om de belangen van alle ingezetenen te behartigen. Ze maakt zich dan ook hard voor de belangen van de omwonenden. Alle beperkingen die ze oplegt aan de distributiestromen, hebben als secundaire reden dat de overlast wordt beperkt. Voor de producenten geldt iets anders. De belangen van deze groep actoren worden veel minder behartigd binnen het besluitvormingsproces. Het is wel zo dat de vervoerders gedeeltelijk overlappende belangen hebben met producenten aangezien de vervoerders zoveel mogelijk winst wil maken. De vervoerders willen ook het aantal vervoersbewegingen beperken.

4.4 Institutionele context

In deze paragraaf komt de institutionele context aan de orde. Dit zal grofweg gedaan worden aan de hand van de driedeling zoals deze door Scott (1995) wordt gegeven. Het gaat hier om de *culturele dragers*, de *sociaal culturele dragers* en *routines*. De regels omtrent stedelijke distributie zullen hieraan opgehangen worden. De institutionele context is reeds behandeld in paragraaf 3.1.2, hier zal op een andere manier naar de institutionele context gekeken worden.

Allereerst komen de culturele dragers aan bod. Zoals in paragraaf 2.4.4 al naar voren is gekomen gaat het om interpretatieve structuren op gecodificeerde patronen van betekenis en regelsystemen. Hier moet gedacht worden aan regels, wetten, waarden, verwachtingen e.d. In de problematiek rond stedelijke distributie zien de culturele dragers er als volgt uit. De belangrijkste regels waaraan voldaan moet worden, zijn de regelkaders die zijn opgesteld door gemeenten. Gemeenten kunnen betreffende het vervoer in de binnenstad regels opstellen rond venstertijden en voertuigeigenschappen. Daarnaast komen er nog regels en wetten van de rijksoverheid. Hieronder wordt een kort overzicht gegeven van de wetten en regels van rijksniveau welke een impact hebben op stedelijke distributie:

- **Voedselveiligheid:** hiermee is voornamelijk de hygiëncode voor transport, opslag en distributie gemoeid. Het gaat hier voornamelijk om voertuigeisen.
- **Luchtkwaliteit:** de verkeersstromen moeten gereguleerd worden zodat er minder pieken komen waardoor de uitstoot van gassen beperkt wordt, dit heeft haar weerslag op venstertijden. Daarnaast moeten ook voertuigen aan bepaalde voorwaarden voldoen.
- **Geluid:** er moet aan de ene kant minder geluid gemaakt worden, wat de voertuigeisen weer raakt. Aan de andere kant moeten de venstertijden ervoor zorgen dat het geluidsoverlast plaatsvindt op maatschappelijk minder schadelijke momenten.
- **Wetgeving m.b.t. goederenvervoer:** deze wetgeving geeft aan, aan welke eisen de voertuigen betrokken bij goederenvervoer aan moeten voldoen. Hier moet bijvoorbeeld gedacht worden aan laadvermogen en dergelijke.
- **Afval:** dit heeft te maken met de wijze waarop voornamelijk retourstromen geregeld dienen te worden (het scheiden van afval en dergelijke). Dit heeft weinig invloed op de problemen rond stedelijke distributie.
- **Vestigingsbeleid detailhandel:** het beleid bepaalt in grote mate waar detailhandelaren zich kunnen vestigen. Dit heeft ertoe geleid dat de detailhandelaren zich voornamelijk gevestigd hebben rond de stadskern.

Uit de bovenstaande opsomming blijkt dat de rijksrol omvangrijk is. Maar de invloed van de gemeentelijke regels blijkt meer impact te hebben, aangezien veel beleid vanuit het rijk wordt gedelegeerd in medebewind. Een andere erg belangrijke regel binnen de problemen rond stedelijke distributie is de gemeentelijke autonomie. Dit weerhoudt het rijk om regels rond het regelkader omtrent venstertijden en voertuigeisen te centraliseren. Als gekeken wordt naar de verwachtingen die bestaan binnen de publieke sector dan zijn deze eigenlijk tweeledig. De gemeenten verwachten dat de private partijen een trekkende rol spelen bij de problemen rond stedelijke distributie. Verder verwachten ze dat de rijksoverheid zich niet bemoeit met de gemeentelijke zaken. De rijksoverheid verwacht dat de gemeenten en de private partijen gezamenlijk de problemen rond stedelijke distributie aanpakken. Vanuit de private partijen komen in principe geen regels. Wel bestaan er verwachtingen



binnen de private partijen. Vooral de brancheorganisaties richten zich naar de rijksoverheid om een oplossing te vinden voor de problemen zoals deze bestaan.

Op de tweede plaats bestaan de sociaal culturele dragers van regels. Het gaat hier om terugkerende verwachtingen die zijn verbonden aan netwerken van sociale posities. Het gaat hier om bestuursystemen, regimes, autoriteit systemen en dergelijke. Hierbinnen valt allereerst de positie van de brancheorganisaties. Dit zijn organisaties die de stemmen van haar leden bundelen waardoor die het beleid efficiënter kunnen beïnvloeden. Het gedrag van de brancheorganisaties wordt grotendeels bepaald door de drang om te scoren. Ze moeten scoren om hun belang voor haar leden te illustreren. Ze proberen dan ook bij veel zaken betrokken te zijn. Ook valt het PSD binnen deze groep dragers. Het PSD is dan wel in sluimerstand maar het was in feite een bestuursstelsel. Binnen het PSD werd gezocht naar een oplossing voor de problemen rond stedelijke distributie waarbij overleg centraal stond. Dit gebeurde op landelijk niveau, waarbij voornamelijk het ministerie van Verkeer en Waterstaat een trekkende rol had. In principe was binnen het overleg iedereen gelijk, alhoewel de rollen binnen het platform natuurlijk bepaald werden door belangen.

Ten slotte zijn er nog routines. Dit komt meer neer om gedrag van individuele actoren. Het gaat hier voornamelijk om regels rond gewoonten en procedures die zijn gebaseerd op ongeschreven regels en overtuiging. Bij de problemen rond stedelijke distributie manifesteren deze routines zich in mindere mate. De gewoonten bij de private partijen manifesteren zich in het feit dat ze zich voornamelijk richten tot de rijksoverheid. Dit is in feite een ingebakken routine, aangezien ze er niet bij stil staan dat ze zich kunnen richten tot gemeenten en provincies. Daarnaast is het feit dat ze geen rekening houden met de problemen die hun bestelgedrag met zich meebrengt, ook een routine. Ze doen de dingen die ze altijd gedaan hebben, maar houden geen rekening met eventuele gevolgen voor andere partijen in de keten. Hetzelfde geldt voor de rijksoverheid welke momenteel juist proberen de problemen te parkeren bij lagere overheden en de private partijen. Dit is de overtuiging die momenteel heerst op het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Bij de gemeenten heerst zoals eerder gezegd juist weer de overtuiging dat de problemen opgepakt moeten worden door private partijen.

4.5 Het Netwerk

Als naar het bovenstaande netwerk gekeken wordt, dan kan tot de volgende conclusie gekomen worden betreffende de aard van het netwerk. Dit zal gedaan worden aan de hand van de drie karakteristieken van netwerken zoals deze in Klijn (1997) uiteen zijn gezet. Vervolgens wordt een classificatie van het netwerk gemaakt.

Een eerste kenmerk dat naar voren komt, is de afhankelijkheid tussen actoren. Dit komt naar voren in het beschreven netwerk. Volgens Koppenjan en Klijn (2004) is een aantal resources de oorzaak van afhankelijkheden. Als allereerst gekeken wordt naar private partijen dan kan grofweg de volgende conclusie getrokken worden. Detailhandelaren beschikken over een grote hoeveelheid specifieke consumenten kennis waar andere private partijen afhankelijk van zijn. Daarnaast zijn detailhandelaren de partij die de competentie bezitten om de goederen aan de man te brengen. De vervoerders bezitten de competentie om goederen te distribueren aan andere partijen in de keten. Hierbij beschikken vervoerders als geen andere partij in de keten over de kennis over de beperkende eisen van de gemeenten aangezien het de vervoerders zijn die hier rekening mee dienen te houden. Deze kennis blijkt over het algemeen niet (of nauwelijks) aanwezig bij detailhandelaren en producenten. Ten slotte beschikt de producent over productiemiddelen, waardoor ze onmisbaar is. Als gekeken wordt naar brancheorganisaties dan kan het volgende gezegd worden. Ze bezitten een grote mate van probleemspecifieke kennis. Daarnaast beschikken ze over competenties om dit soort problemen te ventileren via de juiste kanalen. Hierdoor zijn haar leden afhankelijk van de brancheorganisaties aangezien zij zelf moeilijk te problemen op de politieke agenda kunnen krijgen. De publieke partijen gebruiken de brancheorganisatie als aanspreekpunt voor zaken die de hele branche aangaan.

Binnen de publieke sector zijn de middelen grofweg als volgt verdeeld. Allereerst wordt gekeken naar de gemeenten. Deze beschikken over een grote mate van kennis over de lokale situatie en hierdoor zijn



andere partijen afhankelijk van haar. Daarnaast bezit de gemeente legitimiteit aangezien ze (de gemeenteraad) is gekozen door haar inwoners om de zaken betreffende de huishouding van de gemeente te behartigen. Ze heeft ook hindermacht als het om zaken gaat die binnen de gemeentelijke autonomie vallen. De provincies hebben een veel minder centrale rol in het proces. Ze beschikken over een kleine hoeveelheid financiële middelen die ze kunnen uitkeren aan de gemeenten. Daarnaast beschikt ze wel over kennis met betrekking tot bovenregionaal overleg. Het rijk daarentegen heeft wel een centrale rol binnen dit netwerk. Ze heeft allereerst een grote hoeveelheid financiële middelen die ze kan uitkeren aan lagere overheden. Dit speelt een indirecte rol bij stedelijke distributie. Er zijn geen financiële middelen gekoppeld aan stedelijke distributie, maar het feit dat er een hoop middelen naar gemeenten gaan in ander verband, leidt ertoe dat de gemeenten het rijk niet dwars willen zitten (met opzet). Daarnaast beschikt ze over een grote mate van probleemspecifieke kennis aangezien het debat rond stedelijke distributie ook op landelijk niveau wordt gevoerd. Verder beschikt ze over legitimiteit aangezien er een motie kamerbreed is aangenomen voor het aanpakken van de problemen rond stedelijke distributie.

Zoals duidelijk is geworden bestaat het netwerk uit een groep van actoren die elk haar eigen doelen hebben. De probleemperceptie komt niet overeen bij alle partijen, daarnaast is het probleem niet relevant voor alle partijen. De een is er meer bij gebaat dan de anderen. Wel is duidelijk dat er geen partij is die significant meer macht heeft dan andere partijen. Natuurlijk is niet iedere partij even machtig in het kader van de problemen rond stedelijke distributie maar geen enkele partij heeft de macht om het gedrag van andere partijen te beïnvloeden. Een probleem waar wel mee te kampen is, is de afnemende commitment bij bepaalde betrokken partijen. De problemen worden voornamelijk naar voren gebracht door private partijen en bijvoorbeeld gemeenten erkennen nauwelijks dat er een probleem is, en die vinden dat het lokaal opgelost moet worden.

Ten slotte zijn de relaties binnen het netwerk tussen actoren van een min of meer blijvende aard. De interactiepatronen tussen private partijen bestaan al heel lang aangezien de goederen toch geproduceerd, gedistribueerd en verkocht moeten worden. Ook de interactiepatronen rond stedelijke distributiepatronen zijn al geruime tijd aanwezig. Al sinds 1995 is er officieel overleg geweest tussen betrokken partijen. Dit geldt voor zowel private partijen als publieke partijen. Wel moet gesteld worden dat het overleg tanende is. Tussen private partijen is geen geformaliseerd overleg meer, maar wordt er op incidentele wijze nog overlegd. Tussen private en publieke partijen is het voornamelijk het rijk dat nog zo nu en dan overlegt met private partijen (voornamelijk de brancheorganisaties). Ook bestaat er incidenteel overleg tussen VNG en EVO. Tussen de publieke partijen is niet veel contact, aangezien zowel de provincies als de gemeenten de problemen rond stedelijke distributie niet zo zwaar nemen als het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Concluderend kan het netwerk worden getypeerd naar de typologie van Dowding (1995) of Thatcher (1998). Allereerst moet opgemerkt worden dat het aantal participanten in dit netwerk beperkt is, en dat sommige partijen in overleg of met redenen buiten het netwerk gehouden worden (denk aan de producenten en de omwonenden/consumenten). Binnen het netwerk domineren voornamelijk professionele en economische belangen. De eerste insteek van het aanpakken van de problemen rond stedelijke distributie is het doen afnemen van logistiek inefficiënt gedrag. Dit heeft directe bedrijfseconomische effecten voor alle betrokken private partijen. Als allereerst gekeken wordt naar integratie binnen het netwerk. Hier is sprake van regelmatige maar afnemende interactie tussen actoren. Actoren hoeven daarnaast niet per sé de uitkomsten van het overleg te accepteren. In het overleg worden hoofdzakelijk brancheorganisaties betrokken die geen (of nauwelijks) besluitvormingsbevoegdheden hebben ten opzichte van haar leden. Een overeenkomst betekent dus niet meteen implementatie aan de private kant. Ten slotte beschikken alle betrokken partijen over bepaalde middelen waar andere partijen afhankelijk van zijn. Er is wel degelijk sprake van een hiërarchische structuur. In het overleg blijkt de rijksoverheid, met name het ministerie van Verkeer en Waterstaat een belangrijke partij die uiteindelijk door middel van de proceseisen een belangrijke stem heeft in wie wel en niet betrokken worden bij het overleg. De commissie Stedelijke Distributie speelt hierin een aanjagende rol. Als dit alles bij elkaar wordt genomen dan moet geconcludeerd worden dat er hier sprake is van een *beleidsgemeenschap (policy community)*.



H5. Prikkels voor problemen rond stedelijke distributie

In dit hoofdstuk worden interessante prikkels uit paragraaf 3.5 toegepast op de problematiek rond stedelijke distributie. Dit zal als volgt gedaan worden. Per prikkel wordt eerst kort uiteengezet waar de prikkel betreffende stedelijke distributie vandaan komt. Vervolgens wordt uiteengezet op welke manier deze prikkel ingekleurd dient te worden om toepasbaar te zijn voor stedelijke distributie. Daarnaast wordt de kans van slagen ingeschat op basis van de netwerkanalyse. Ten slotte wordt per prikkel gekeken welke effecten er te verwachten zijn en welke strategie van de commissie verlangd wordt om de prikkel te implementeren. Dit hoofdstuk zal afgerond worden met een concluderende paragraaf waarin alle prikkels worden opgesomd en waarin gekeken wordt naar de effectiviteit en toepasbaarheid van iedere afzonderlijke prikkel.

5.1 Prestatieafspraken met gemeenten

Prestatieafspraken met gemeenten vinden hun wortels in de huurwoningmarkt. Hier worden marktpartijen gestimuleerd om meer woningen te bouwen. De aanwas van woningen is een maatschappelijk wenselijk effect. Dat partijen uit de markt niet worden geleid door datgene wat maatschappelijk aantrekkelijk is, komt naar voren in het feit dat de woningproductie al jaren te laag is, waardoor er een krapte op de woningmarkt is. De prikkels binnen de woningmarkt zijn daarvoor gericht op het aantrekkelijker maken van gedrag van maatschappelijk wenselijk is, kortom dat bedrijfseconomisch aantrekkelijk gedrag overeenkomt met maatschappelijk wenselijk gedrag. In de woningmarkt worden gemeenten gestimuleerd om een aantal woningen te bouwen. Er is een subsidie van 600 miljoen uitgelooft om 394 duizend woningen te verwezenlijken binnen 10 jaar. Dit aantal woningen is verdeeld onder gemeenten en die krijgen een proportioneel deel van de subsidie naar rato van het aantal woningen dat binnen haar grenzen wordt gebouwd.

Bij de problematiek rond stedelijke distributie kunnen financiële prikkels vanuit het rijk en gemeenten gebruikt worden om maatschappelijk wenselijk gedrag te stimuleren. Concreet kan dit er als volgt uitzien: met gemeenten worden prestatieafspraken gemaakt om bepaalde doelen te halen en daar wordt een financiële vergoeding tegenover gesteld (bijvoorbeeld een subsidie). Deze doelen kunnen zijn: het verlagen van congestie in de binnensteden, het verlagen van geluidsoverlast, het afstemmen van gemeentelijk beleid of het verlagen van het aantal vervoersbewegingen. Belangrijk bij het instellen van dit soort prestatieafspraken en beloningen is het feit dat de gevolgen wel kwantificeerbaar moeten zijn. Het moet mogelijk zijn om de gevolgen te meten. De directe aanleiding van de problemen rond stedelijke distributie is het feit dat door de veelheid van regels en gedrag van detailhandelaren het aantal vervoersbewegingen in de tijdsvensters relatief hoog is. Vervoerders moeten meer stops maken in een klein tijdsvenster dan mogelijk is met één vrachtwagen. De beladingsgraad is daardoor relatief laag aangezien er maar een beperkt aantal stops gedaan kan worden binnen de tijdsvensters per vrachtwagen. Dit leidt tot extra vervoersbewegingen. Een oplossing zou dus kunnen zijn om de gemeenten te subsidiëren vanuit de rijksoverheid om het aantal vervoersbewegingen te verlagen. Er wordt momenteel een grote hoeveelheid financiële middelen vrijgemaakt om de fileproblematiek aan te pakken, en dit is mede gerelateerd aan het aantal voertuigbewegingen rond de steden. Kortom, een gedeelte van deze middelen zou dan aangewend kunnen worden voor een dergelijke subsidie. De gemeenten worden door deze subsidie gestimuleerd om de kern van de problematiek aan te pakken door de regelgeving te harmoniseren en de marktpartijen te committeren tot wenselijk gedrag. De extra middelen die dan vrijkomen voor gemeenten door de subsidie kunnen weer gebruikt worden om het aantal bewegingen verder te beperken. Doordat gemeenten zich conform de subsidieregeling gedragen, zullen ze subsidiemiddelen ontvangen, die gebruikt kunnen worden voor infrastructuur en andere initiatieven om de problemen rond bijvoorbeeld stedelijke distributie nog meer aan te pakken. Er kan dan sprake zijn van een sneeuwbaaleffect. De extra financiële middelen die binnengehaald worden door het beperken van voertuigbewegingen kunnen gebruikt worden om andere initiatieven te nemen die ook weer congestie, overlast en voertuigbewegingen kunnen beperken.



Als naar het netwerk rond stedelijke distributie gekeken wordt, dan wordt door deze prikkel een belangrijk obstakel voor het aanpakken van de problematiek aangekaart. Uit de netwerkanalyse bleek dat het draagvlak voor het oplossen van de problemen rond stedelijke distributie erg laag is bij de publieke partijen. Met name het gebrek aan draagvlak bij gemeenten staat het aanpakken van problemen rond stedelijke distributie in de weg. Deze prikkel kaart dit probleem aan. Eigenlijk is het een kunstmatige manier om het draagvlak te vergroten bij gemeenten. Een probleem dat deze prikkel in de weg kan staan, is aan de ene kant de budgettaire krapte bij de rijksoverheid (zeker in deze tijd van bezuinigingen en lage economische groei) en aan de andere kant de meetbaarheid van de vervoersbewegingen. Helaas is het zo dat vervoersbewegingen moeilijk te meten zijn. Het aantal vervoersbewegingen varieert en het meten van deze bewegingen brengt ook kosten met zich mee. Dit zijn obstakels die overwonnen moeten worden, wil deze prikkel kans van slagen hebben. Om inzicht te krijgen in het aantal voertuigbewegingen in de binnenstad moet niet gekozen worden voor het maken van een momentopname van het aantal bewegingen. Er zal dan gekozen moeten worden om voertuigbewegingen te meten over een periode van tijd. Concreet zou dit kunnen betekenen dat het aantal bewegingen bijvoorbeeld een week lang geregistreerd wordt in een bepaald gebied, en dan eenzelfde meting een paar maanden later te doen. Dit zou eventuele dagelijkse schommelingen moeten kunnen ondervangen. Een factor waar wel rekening mee gehouden moet worden is de impact van seizoensinvloeden.

Om prestatieafspraken met gemeenten te kunnen implementeren in het netwerk rond stedelijke distributie, zal een aantal partijen gecommitteerd moeten worden. Hierin speelt de commissie Stedelijke Distributie een rol. Deze prikkel speelt met name in op de relatie tussen het rijk en de gemeenten. Uit de netwerkanalyse is gebleken dat het voornamelijk gemeenten zijn die niet inzien dat de problemen rond stedelijke distributie aangepakt moeten worden. Een prikkel als deze zal hier geen verandering in brengen. Belangrijk is dan ook dat gemeenten geloven in het aanpakken van de problemen. Hierin is een rol weggelegd voor de commissie Stedelijke Distributie. Want alleen een subsidieregeling ontwikkelen heeft weinig zin. De commissie moet een aanjaag- en aanwakkerrol spelen in deze. Ze moet gemeenten overtuigen dat de problemen evident zijn en daarbij de subsidie gebruiken om het aantrekkelijk te maken de problemen aan te pakken. Hier kan een koppeling gemaakt worden met de andere taken die de commissie opgelegd heeft gekregen. In paragraaf 1.1 wordt de opdracht van de commissie uiteengezet. Hierin staat dat de commissie onderzoek gaat doen naar de maatschappelijke en economische effecten van de organisatie en aanpak van stedelijke distributie. De resultaten van een dergelijk onderzoek kan als overtuigingsmiddel gebruikt worden, om aan te tonen dat gemeenten en provincies wel degelijk actie moeten ondernemen om de problemen aan te pakken. De subsidie is daarnaast dan een extra incentive. Het ligt vervolgens in de handen van de gemeenten om de marktpartijen mee te krijgen aangezien de problemen rond stedelijke distributie vallen binnen de gemeentelijke autonomie. Een andere manier om gemeenten te committeren voor het aanpakken van de problemen is dat de subsidie gekoppeld kan worden aan beleidspunten die gemeenten wel interessant vinden. Dit kan bijvoorbeeld milieu zijn (uitlaatgassen) of de bereikbaarheid van steden op zich (zoals de problemen bij de randwegen rond grote steden). Op deze manier snijdt het mes aan twee kanten, de gemeenten profiteren dubbel, en de beleidsdoelen worden behaald. Het werkt dan motiverend voor gemeenten om te werken aan stedelijke distributie, omdat ze op deze manier ook werkt aan andere beleidsproblemen.

5.2 Meer afstemmende bevoegdheden voor rijk en provincie

Er blijken zich ook afstemmingsproblemen voor te doen in de woningmarkt. Het is van belang dat gemeentelijk beleid afgestemd wordt tussen gemeenten. Anders kunnen perverse effecten optreden zoals de situatie dat een industrieterrein in de ene gemeente grenst aan een woonwijk in de andere. Hier is in de woningmarkt een aantal bevoegdheden op bovenlokaal niveau dat de afstemming op regionaal en landelijk niveau moet bevorderen. Zo stelt de provincie een streekplan op waar binnen de grenzen van een provincie de aspecten van ruimtelijke ordening op globaal niveau worden ingekleurd. Op landelijk niveau gaat dit nog een stapje verder, hier wordt een PKB opgesteld, waarin eigenlijk alleen bepaalde gebieden nauwer in kaart worden gebracht. Hier kan bijvoorbeeld gedacht worden aan bepaalde verkeersaders, rivieren en dergelijke.



Meer afstemming op hoger dan lokaal niveau zou ook voordelen kunnen meebrengen voor de problemen rond stedelijke distributie. Zoals naar voren is gekomen in de netwerkanalyse is het mede een probleem dat gemeenten hun beleid omtrent venstertijden en voertuigeisen niet op elkaar afstemmen waardoor een lappendeken van regels ontstaat. Dit moet natuurlijk enigszins genuanceerd worden, aangezien deze problemen niet in alle gemeenten even groot zijn. Maar zeker rond de grotere steden kunnen deze problemen evident zijn. Aangezien de venstertijden en voertuigeisen vallen binnen de gemeentelijke autonomie, hoeven gemeenten niet samen te werken. Maar regionale samenwerking is wel wenselijk. Een oplossing zou kunnen zijn dat provincies hieromtrent een grotere rol spelen, net zoals met het streekplan. Dat ze een afstemmende rol speelt in de harmonisering van beleid rond voertuigeisen en venstertijden. De provincies staan niet te ver van de specifieke problemen binnen gemeenten af, aangezien de afstand tot gemeenten niet erg groot is. Vandaar dat provincies hieromtrent een afstemmende rol kunnen spelen. Dit kan op twee manieren gerealiseerd worden. Aan de ene kant kan dit in overleg gebeuren, maar aan de andere kant kan dit ook opgelegd worden door de rijksoverheid. Als er gekozen wordt voor de vrijwillige variant, dan kan gebruik worden gemaakt van bijvoorbeeld een convenant waarin wordt afgesproken dat provincies bepaalde afstemmende bevoegdheden krijgen omtrent de afstemming van beleid rond stedelijke distributie. Een andere en veel sterkere variant is het aanpassen van de gemeentewet en provinciewet of het aanpassen van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) en hierin de provincies meer bevoegdheden geven. Het aanpassen van de wet is een erg sterk middel, en daarom heeft het gebruik van een convenant de voorkeur.

Binnen het netwerk rond stedelijke distributie kan zo'n prikkel voor problemen zorgen. Met name gemeenten zullen dit soort prikkels niet steunen. Vanuit het oogpunt van gemeenten is dit een inbreuk op de gemeentelijke autonomie. Gemeenten zullen niet blij zijn met een situatie waarbij provincies meekijken over hun schouders. Een ander probleem hieromtrent is het draagvlak bij andere publieke partijen. Uit de netwerkanalyse komt duidelijk naar voren dat er zowel bij gemeenten als provincies weinig draagvlak bestaat om zoveel richtbaarheid aan de problematiek te geven. Kortom, het is de vraag of provincies zitten te wachten op deze extra bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Hierboven is al geopteerd voor een convenant. Problematisch met een dergelijke constructie is de vrijblijvendheid. Een convenant is niet bindend en het gaat er vanuit dat iedere partij zich optimaal wil inzetten. Het is dus belangrijk dat alle partijen gecommitteerd zijn aan het oplossen van de problematiek en dat er niet wordt verzet tegen het verschuiven van bevoegdheden.

Het invoeren van meer afstemmende bevoegdheden voor bovenlokale overheden stuit op grote bezwaren bij gemeenten. Om een dergelijke prikkel succesvol in te voeren, zal er inbreuk gemaakt moeten worden op de gemeentelijke autonomie. Het is zaak om gemeenten te laten inzien dat bovenlokale afstemming nodig is, maar daarnaast is het ook belangrijk om de bovenlokale partijen te overtuigen dat er een rol is weggelegd voor hen in deze. De commissie Stedelijke Distributie speelt hierin een grote rol, ze zal de betrokken partijen moeten overtuigen van het belang. Twee partijen uit het netwerk die naast de gemeenten en provincies overtuigd moeten worden zijn de belangenorganisaties VNG en IPO. Beide organisaties kunnen dan verder meehelpen in de berichtgeving naar haar leden. Om de gemeenten en provincies te overtuigen is het van belang dat de geluiden vanuit de belangenorganisaties ook positief zijn. Ook de rijksoverheid zal een rol kunnen spelen in bovenlokale afstemming. Ook hier heeft de commissie een rol om de commitment tot stand te brengen zodat alle publieke partij geloven in bovenlokale afstemming. Hier is een koppeling te maken met de opdracht die de commissie heeft gekregen. Aan de ene kant kan de kosten/baten analyse ertoe leiden dat gemeenten en provincies gaan inzien dat een dergelijke overheveling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden van belang is. Verder kan afstemming in de woningmarkt gebruikt worden als benchmark voor stedelijke distributie, om op deze manier ook de discussie tussen betrokken partijen te stimuleren. Als de commitment eenmaal aanwezig is, dan kan pas besloten worden om een convenant af te sluiten en dan is de kans van slagen ook groot. De commissie kan op de achtergrond in de gaten houden in hoeverre het convenant nageleefd wordt en eventueel partijen ter verantwoording roepen. Zoals ook al blijkt uit het huidige bevoegdhedenpakket heeft de commissie



een arbitrerende rol binnen het netwerk. Ze kan betrokken partijen aanspreken op hun gedrag en dit kan in het uiterste geval leiden tot een aanwijzing.

5.3 Digitaliseren gemeentelijk beleid

In de woningmarkt is een nieuw initiatief naar voren gekomen genaamd DURP. Hierin worden bestemmingsplannen digitaal gemaakt en gedeeld met omliggende gemeenten om het beleid en de bestemmingsplannen niet met elkaar te conflicteren. Hetzelfde geldt voor de streekplannen van provincies en het PKB vanuit het rijk. Als deze plannen allemaal vrij inzichtelijk zijn voor gemeenten dan zal dit een hoop problemen voorkomen in afstemming van beleid.

Hetzelfde idee is bruikbaar voor de problemen rond stedelijke distributie. Een van de oorzaken die verbonden is aan de problemen rond de afstemming van beleid is het feit dat omliggende gemeenten niet weten welk beleid er aanwezig is en wat de gevolgen zijn. Het is momenteel wel zo dat er een internetsite is waarop alle voertuigeisen en venstertijden staan ingevuld maar deze site wordt niet bijgehouden (www.venstertijden.nl). Daarnaast is dit geen initiatief geweest van de gemeenten zelf, maar van het PSD. De betrokken gemeentefunctionarissen zijn waarschijnlijk niet op de hoogte van het bestaan van deze site en zien de toegevoegde waarde van dit initiatief niet. Net zoals DURP zal er een digitalisering moeten plaatsvinden van gemeentelijk beleid, *door* gemeenten. Als deze gegevens actueel gehouden worden door de gemeenten en goed bereikbaar zijn voor andere gemeenten dan is het verwachte effect dat de afstemming tussen gemeenten een positieve impuls zal krijgen. Als gemeenten van elkaar weten welk beleid gevoerd wordt dan kan dit er aan de ene kant toe leiden dat gemeenten hun beleid aanpassen aan omliggende gemeenten, aan de andere kant kan inzicht in het beleid van omliggende gemeenten leiden tot discussie over voertuigeisen en venstertijden, mits gemeenten afstemming van beleid nastreven.

Binnen het netwerk rond stedelijke distributie zal een dergelijke prikkel een goede kans van slagen hebben. Er wordt niet getornd aan bevoegdheden of financiële belangen van betrokken partijen, waardoor het gemakkelijker wordt om de partijen mee te krijgen in de digitalisering van het gemeentelijk beleid. Een obstakel zou kunnen zijn dat het commitment niet gelijk is tussen gemeenten, waardoor de kwaliteit van de gegevens niet even hoog zal zijn. Hier zal aandacht aan moeten worden geschonken, wil het project kans van slagen hebben. Voor de private partijen kan dergelijke digitalisering van beleid ook positieve effecten hebben. Met name vervoerders krijgen meer inzicht in de eisen die aan hen worden opgelegd, en kunnen hier gemakkelijker op inspringen. Daarnaast zullen de eventuele harmoniserende werking van gemeentelijk beleid kunnen leiden tot een afname in het aantal vervoersbewegingen en de congestie in de binnenstad.

Om een dergelijk project van de grond te krijgen zal er eerst een aantal pilots ontwikkeld moeten worden om de praktische haalbaarheid te testen. Een trekkende rol is hierbij weggelegd voor de commissie Stedelijke Distributie. Het is belangrijk in te zien dat zij alleen de partijen bij elkaar brengt, en dat de andere inspanningen moeten worden gedaan door de betrokken partijen (gemeenten, provincies en eventueel het rijk). Ook hier is het belangrijk dat de betrokken partijen zich willen inspannen voor zo'n prikkel, en dat ze de voordelen ervan inzien. Ook hier valt een koppeling te maken met de kosten/baten analyse die gemaakt zal worden door de commissie. Deze analyse kan dan weer gebruikt worden als eye-opener. De commissie Stedelijke Distributie zal daarnaast een interessant pilotgebied moeten uitzoeken en de partijen in die regio committeren om mee te doen met het project. Als een pilot succesvol blijkt, kan dit gebruikt worden als voorbeeld voor andere gebieden.

5.4 Eigen bijdrage detailhandelaren

In de geneesmiddelenmarkt is een initiatief genomen om patiënten een eigen bijdrage te laten betalen voor het gebruik van geneesmiddelen. Bij deze eigen bijdrage gaat het er in feite om dat patiënten financieel voelen welk gedrag ze vertonen. Veel gebruik van geneesmiddelen zal leiden tot hogere gezondheidskosten. Deze initiatieven staan bekend als de medicijnknaak en het huisartsengeeltje.



Beide initiatieven kwamen niet door de tweede kamer maar zorgen voor een interessant inzicht, wat bruikbaar lijkt binnen de problemen rond stedelijke distributie.

Het gebruik van een eigen bijdrage binnen de problematiek rond stedelijke distributie zal leiden tot meer kostenbewustzijn bij detailhandelaren. Momenteel is het zo dat detailhandelaren geen verschil in kosten voelen of ze nu wel of niet geopend zijn tijdens de venstertijden, en ze voelen ook geen (nauwelijks) kosten als ze grote of kleine orders plaatsen (dit is wel afhankelijk van de macht van de producent in de keten). Kortom, er is geen verschil voor de detailhandelaar of ze nu wel of niet wenselijk gedrag vertonen. Door middel van een eigen bijdrage in de vervoerskosten kan hier verandering in komen. Deze eigen bijdrage kan er in feite als volgt uitzien. Een gedeelte van de kosten van vervoer zal uit de prijs van de te leveren goederen gehaald worden en apart doorbelast worden aan de detailhandelaren. Er komt als het ware een aparte kostenpost waarin de vervoerskosten worden vergoed. De kosten die uit de kostprijs gehaald zijn, worden nu doorbelast aan detailhandelaren op basis van het aantal vervoersbewegingen. Dit betekent dat er een prijskaartje wordt gehangen aan het aantal leveringen dat een detailhandelaar ontvangt. Kortom, als een detailhandelaar grote bestellingen plaatst, en daardoor dus minder leveringen hoeft te ontvangen, zullen de vervoerskosten die doorbelast worden aan deze detailhandelaar lager zijn, dan een concurrent die nog steeds kleine hoeveelheden bestelt met een hoge frequente. Hiervoor zullen de vervoerskosten hoger liggen. Het idee hierachter is om inefficiënt bestelgedrag van detailhandelaren te ontmoedigen. De detailhandelaren voelen dan hun inefficiënte bestelgedrag terug in hun portemonnee. Er valt te verwachten dat door deze financiële prikkel, een afname in het aantal vervoersbewegingen zal plaatsvinden. Leveringen kunnen eventueel geconsolideerd worden en de ordergrootte gaat omhoog, wat ook een positief effect heeft op de beladingsgraad van vrachtwagens (want ze hoeven minder stops te maken, aangezien de aflevergrootte toeneemt).

Een dergelijke prikkel zal problemen ondervinden bij implementatie. Dit komt vanwege een aantal zaken. Aan de ene kant is de macht van detailhandelaren in veel gevallen te groot. De detailhandelaren kunnen gewoon van leverancier wisselen als hun eisen niet bevallen. Wil een dergelijke prikkel kans van slagen hebben, dan zal dit marktbreed moeten worden toegepast, of moet de macht van de leverancier groot zijn. Een ander punt is de onwetendheid bij detailhandelaren. Ze betalen gewoon de rekening die bij de producten zit, en zien niet in dat ze invloed kunnen uitoefenen op de hoogte van de rekening. Ten slotte zijn sommige detailhandelaren niet in staat hun gedrag te veranderen. Dit zijn met name de detailhandelaren die weinig opslagcapaciteit hebben of detailhandelaren die handelen in verse goederen. Daarom is deze prikkel alleen kansrijk als er wordt bekeken in welke deelmarkten een dergelijke prikkel bruikbaar is. Belangrijk is in te zien dat een dergelijke prikkel ook tot perverse effecten kan leiden. Het is namelijk niet ondenkbaar dat (kleine) detailhandelaren zelf hun vervoer gaan regelen als zij moeten bijdragen aan de vervoerskosten. Ze zullen dat proberen zelf hun producten op te halen en naar hun winkel brengen. Dit leidt dus juist tot meer vervoersbewegingen. Het is daarom belangrijk om in de gaten te houden dat een dergelijke prikkel niet leidt tot extra vervoersbewegingen.

Om een verandering in de betaalstructuur te verwezenlijken in het netwerk rond stedelijke distributie (en eigenlijk de gehele detailhandelmarkt) moeten alle private partijen gecommiteerd worden. Zoals al gezegd is, is de detailhandel sterk gefragmenteerd en ligt de macht binnen de markt op verschillende plaatsen in de keten. Met name als de macht bij detailhandelaren ligt, wordt het moeilijk om de detailhandelaren te laten overgaan tot een andere betalingsstructuur. Dit zal een probleem opleveren als bepaalde detailhandelaren meer moeten betalen, want dan dreigen ze gewoon naar een concurrent van de betreffende producent te gaan. Om een eigen bijdrage te verwezenlijken voor detailhandelaren zullen alle producenten dezelfde betalingsstructuur moeten hanteren om op deze wijze de reden om te veranderen van producent weg te nemen bij detailhandelaren. Om iets dergelijks te realiseren, moeten er verplichtingen worden opgelegd vanuit de wet, omdat er anders altijd bedrijven zijn die het niet doen. De vraag is of het wenselijk is dat de invloed van de overheid op de prijsvorming zo groot wordt. De andere kant van zulk een initiatief is de haalbaarheid van een aanpassing in de wet. De kans is erg klein dat zo een wet door de Tweede Kamer komt, aangezien juist marktwerking erg belangrijk wordt geacht (net zoals in de geneesmiddelenmarkt en de woningmarkt). Een dergelijke prikkel heeft



alleen kans van slagen als het een natuurlijke ontwikkeling is in de markt. Hiermee wordt bedoeld dat de markt zich zonder invloed van de overheid zo ontwikkelt dat de macht verschuift naar de producenten en dat die in de gelegenheid komen om hun betalingsstructuur aan te passen. Dit is een behoorlijk tijdrovend en onzeker proces aangezien het niet duidelijk is hoe een markt zich zal ontwikkelen. Een mogelijkheid om een dergelijke prikkel te ontwikkelen is het stimuleren van producenten om een eigen bijdrage in de vervoerskosten in te voeren in hun prijsvorming. Dit kan slechts gedaan worden door middel van overredingskracht. Hier kan de commissie Stedelijke Distributie een rol in spelen. Het is natuurlijk niet mogelijk om alle producenten afzonderlijk te benaderen, dus het overtuigen van producenten zal gespeeld moeten worden via de belangenorganisaties. Van toegevoegde waarde hieromtrent is het gebruik van pilots. Als een dergelijke manier van het doorberekenen van kosten bepaalde effecten heeft, dan moet dit geconcretiseerd worden in een pilot. De pilot kan vervolgens gebruikt worden om partijen te overtuigen tot het overgaan naar een dergelijke methode van doorberekenen van kosten. Bij het opzetten van een dergelijke pilot kan de commissie Stedelijke Distributie een trekkende rol spelen. Dit kan gekoppeld worden aan de opdracht van de commissie, waarin ze onderzoek moet doen naar het inbouwen van een prikkel om marktpartijen directer te belonen.

5.5 Modulair opbouwen vervoerskosten

In de geneesmiddelenmarkt is er een plan om verzekeraars de mogelijkheid te geven om te kiezen welke activiteiten van de apotheek wel en welke activiteiten niet gebruikt wordt. Dit komt eigenlijk neer op een modulaire vergoeding van de activiteiten van apotheken. De activiteiten van apotheken worden onderverdeeld in modules en de verzekeraar kiest dus welke module wel en welke niet vergoed worden. Er wordt afgestapt van een vaste receptregelvergoeding waar alle kosten inzitten.

De kosten van vervoer kunnen ook modulair worden opgebouwd. Het gaat weliswaar niet om specifieke handelingen, want vervoer blijft vervoer, maar dat er betaald wordt voor extra handelingen. Het wordt dan zo dat de vervoerskosten uit de kostprijs van de goederen worden gehaald en op basis van dit modulaire systeem worden doorbelast naar de detailhandelaren. Zo een modulair systeem kan er dan als volgt uitzien: er is een basistarief voor het vervoeren van goederen. Maar daarnaast zijn er modules zoals: locatie van het leveradres, in de binnenstad, buiten de binnenstad; wel of geen richttijden; aanwezigheid van venstertijden en voertuigeisen en dergelijke. Kortom, de detailhandelaren betalen meer als ze op een ongunstige locatie zitten of als ze extra eisen hebben voor de vervoerder. Er kan verwacht worden dat detailhandelaren enigszins tactisch gedrag zullen vertonen. Er zal sprake blijven van een level playing field, alle bedrijven binnen en buiten de binnenstad zullen dezelfde kosten moeten dragen, en dus zal hier geen concurrentiebeperkende factoren plaatsvinden. Alle bedrijven in de binnenstad zullen extra kosten moeten dragen die verbonden zijn aan hun locatie, maar alle concurrenten uit de binnenstad dragen deze extra kosten ook, waardoor er geen differentiatie in kosten ontstaat. Een ander effect is dat detailhandelaren extra kosten moeten dragen als zij bepaalde beperkingen opleggen aan de vervoerders. Vaak is het zo dat detailhandelaren bepaalde eisen stellen aan de vervoerder. Dit kan bijvoorbeeld zijn dat er pas geleverd mag worden na tien uur of dat er alleen op bepaalde dagen geleverd kan worden. Dit soort zaken neemt logistieke kosten met zich mee, en daaraan worden in dit systeem ook kosten doorbelast naar de detailhandel. Concreet ziet dat er als volgt uit: een detailhandel in de binnenstad waar tijdsvensters zijn, wil op de dinsdag geleverd worden om tien uur, dan zal er een basistarief voor het vervoer doorbelast worden, een toeslag voor de vestigingsplaats (binnenstad met tijdsvensters), een toeslag voor de afleverdag en een toeslag voor het levertijdstip. Een detailhandel die niet in de binnenstad ligt, en geen beperkende eisen oplegt aan de vervoerder zal deze toeslagen niet hoeven te dragen. Indien vervoerders extra handelingen moeten verrichten dan zal daaraan een prijskaartje hangen. Voor detailhandelaren betekent dit dat er financiële gevolgen zijn voor bijvoorbeeld het later opengaan, en dan zijn niet alleen de loonkosten en omzet een factor, maar is er ook een impuls om eerder open te gaan omwille van het binnenkomen van bestellingen. Effecten van een dergelijke regeling zijn dat de detailhandelaren zich meer efficiënt gaan gedragen. De vervoerders krijgen hierdoor meer ruimte om efficiënter te vervoeren, wat tot gevolg heeft dat het aantal vervoersbewegingen zal afnemen, de congestie zal afnemen, aangezien bepaalde detailhandelaren nu eerder zullen opengaan, en hierdoor zal de opstopping in de binnenstad afnemen.



Dit zijn naast bedrijfseconomische voordelen dus ook maatschappelijk voordelen die indirect meekomen met deze prikkel.

Ook bij deze prikkel geldt dat de macht van detailhandelaren in de weg staat. De detailhandelaren hebben nu eenmaal veel te vertellen binnen de markt en zien dit soort veranderingen als een afkalving van hun machtspositie. De detailhandelaren hebben daarnaast de macht om te veranderen van leveranciers, dus ook hier geldt dat zo een prikkel marktbreed zal moeten worden ingevoerd. Hetzelfde geldt dat detailhandelaren, vooral de kleinere, onwetend zijn en dat de omstandigheden verschillen per deelmarkt. In bepaalde gevallen zijn detailhandelaren niet in staat hun gedrag te veranderen omdat ze gebonden is aan het soort producten dat ze verkoopt (denk aan versproducten).

Om doorbelasting van vervoerskosten modulair te laten plaatsvinden, zal een marktbrede invoering noodzakelijk zijn, aangezien detailhandelaren ook hier de macht hebben om over te stappen naar producenten die hun kosten niet modulair doorbelasten. Hetzelfde geldt hier in feite als bij paragraaf 5.4, namelijk dat het onwenselijk is dat de overheid zich mengt in de prijsvorming in de markt. Er kan in deze zin geleerd worden van de woningmarkt en de geneesmiddelenmarkt. In beide markten heeft de overheid invloed op de prijsvorming, waardoor de natuurlijke balans tussen vraag, aanbod en prijs ontregeld raakt. Dit is niet wenselijk, want hierdoor ontstaat de situatie dat de overheid zich met steeds meer moet gaan bemoeien om een level playing field te blijven garanderen. De enige middelen die gebruikt kunnen worden om een dergelijk modulair opgebouwde vervoerskosten te verwezenlijken is het overtuigen van de producenten. In deze is het wederom aan de producenten om hun kosten op een andere manier door te berekenen aan detailhandelaren. Om producenten te overtuigen tot dit gedrag, moeten de belangenorganisaties ingeschakeld worden. Het is ondoenlijk om alle producenten te benaderen en over te halen tot bepaald gedrag. Aan de ene kant is dit erg veel werk en aan de andere kant is het de vraag of een benadering vanuit de overheid succesvol is. Als belangenorganisaties bepaald gedrag propageren dan wordt daar eerder naar geluisterd aangezien de leden van een belangenorganisatie er vanuit gaan dat een belangenorganisatie handelt in het belang van de producenten. De belangenorganisaties moeten worden gecommiteerd. De belangenorganisaties moeten het modulair doorbelasten van vervoerskosten vervolgens propageren richting haar leden. In het meest gunstige geval zal de markt zich dan in deze richting ontwikkelen. Een andere optie is dat het propageren van een dergelijke aanpak door de belangenorganisaties ertoe leidt dat er draagvalk ontstaat voor een bepaalde mate van overheidsingrijpen. Producenten zullen dan niet meteen met de hakken in het zand gaan staan als er regelgeving wordt ontwikkeld dat dit soort modulaire doorbelasting verplicht stelt. Maar ook hier moet bij gezegd worden dat de overheid erg terughoudend moet zijn bij het uitoefenen van invloed op de prijsvorming. Voor de commissie Stedelijke Distributie is hieromtrent ook weer een rol weggelegd. Het mag dan zo zijn dat prijsvorming in principe aan de markt is, de commissie heeft in deze als taak dat er commitment ontstaat voor het modulair opbouwen van vervoerskosten. Ook hier kan een pilot gebruikt worden om de voordelen te illustreren aan producenten. De commissie kan wat betreft deze pilot samenwerken met belangenorganisaties om dit te verwezenlijken. Dit kan ook weer passen binnen de kosten/batenanalyse van de commissie.

5.6 Beloning wenselijk gedrag detailhandelaren

In de geneesmiddelenmarkt wordt een no-claimregeling in het leven geroepen. Dit houdt in dat als mensen minder dan 255 euro aan ziektekosten declareren dat ze het verschil teruggestort krijgen. Op deze manier is het de bedoeling dat patiënten de afweging tussen kosten en consumptie meer maken vanuit het kostenooptpunt en dat ze misschien ook tevreden zijn met bijvoorbeeld goedkopere geneesmiddelen die dezelfde werking hebben als dure. Er wordt verwacht dat dit initiatief zal leiden tot een afname in de consumptie van geneesmiddelen, en dat er eerder wordt gekozen voor goedkopere geneesmiddelen om op deze manier zoveel mogelijk van de no-claim te kunnen ontvangen. Kortom, de patiënten worden gestimuleerd om het gebruik van zorgmiddelen (waaronder geneesmiddelen) in te perken en vaker te kiezen voor de goedkopere varianten door middel van een financiële prikkel.

Ook bij de problematiek rond stedelijke distributie kan een dergelijke regeling getroffen worden, alleen in andere vorm. Als detailhandelaren gedrag tentoonspreiden dat vervoersbewegingen bespaart



dan heeft dit een kosteneffect. De logistieke kosten zullen hierdoor dalen. Om detailhandelaren zover te krijgen dat logistieke kosten bespaard worden, kan er een bonus worden gekoppeld aan efficiënt gedrag van detailhandelaren. Deze bonus zal uitgekeerd moeten worden door de producent, aangezien die momenteel de vervoerskosten draagt. Concreet houdt dit in dat er minder vervoersbewegingen nodig zijn als detailhandelaren eerder opengaan en in grotere hoeveelheden bestellen. En aangezien vervoersbewegingen behoorlijk veel kosten met zich meebrengen, zullen er zeker kosten bespaard worden. Een eventueel probleem hieromtrent kan zijn dat het moeilijk inzichtelijk te maken is welke gedragsverandering leidt tot welke afname van vervoerskosten. De producenten zullen in het toekennen van bonussen moeten stimuleren op problemen die zij nu ervaren rond stedelijke distributie. Gedrag in deze zin kunnen eigenlijk twee dingen betekenen. Aan de ene kant kan het dus beloond worden dat een detailhandel kiest om de hele dag open te zijn, aan de andere kant kan gekozen worden om ook het bestelgedrag te manipuleren, waardoor de bestellingen groter worden. Een probleem hieromtrent is dat detailhandelaren binnen de markt erg van karakter verschillen en dat daardoor de bonussen en het wenselijk gedrag per deelmarkt moet verschillen. Het bestelgedrag van detailhandelaren wordt in sterke mate beïnvloed door het door producten dat ze voeren. Aan de ene kant kan de detailhandelaren versproducten verkopen, die erg kort houdbaar zijn, waardoor er vaak besteld moet worden. Om in deze deelmarkt wenselijk gedrag te belonen door middel van een bonus, dan kan niet gekozen worden voor een bonus voor het bestellen van grote hoeveelheden in een beperkt aantal leveringen (waardoor het aantal voertuigbewegingen afneemt). In zo een deelmarkt zal een beloning op basis van openingstijden meer op zijn plaats zijn. Een andere deelmarkt kan bijvoorbeeld drogisterij zijn. Hier hoeft een detailhandelaar geen (of in mindere mate) rekening te houden met de bederfelijkheid van goederen. Hierbij kan dus wel een bonus gekoppeld worden aan de grootte en frequentie van leveringen. Ten slotte moet inzichtelijk gemaakt worden welk gedrag tot welke kosten leidt, zodat duidelijk wordt welke voordelen bepaald gedrag met zich meeneemt voor de kosten van vervoerders. Om dit te kunnen verwezenlijken moet er voldoende inzicht zijn in de kosten die gemaakt worden tijdens het vervoer, en hoe deze gerelateerd kunnen worden aan gedrag van de detailhandelaren. Dit inzicht ligt namelijk aan de basis van een dergelijk bonussysteem. Als niet eenduidig is welke logistieke kosten er bespaard worden, dan kan er ook geen bonus verstrekt worden aan detailhandelaren op basis van wenselijk gedrag. Een dergelijk initiatief heeft een aantal verwachte effecten. Aan de ene kant zal een dergelijke prikkel leiden tot een afname van de kosten in de markt. Er wordt als het ware een stuk inefficiëntie verwijderd uit de keten. Aan de andere kant zal een dergelijke prikkel een aantal maatschappelijke effecten met zich meebrengen. De afname van het aantal voertuigbewegingen dat verwacht wordt bij het toenemen van bestelgroottes (en daardoor afnemen van leverfrequenties) zal leiden tot minder overlast van voertuigen in de binnenstad, het verkeer staat minder vaak vast, minder geluidsoverlast en minder hinder in het algemeen.

De bovenstaande regeling is in principe goed te implementeren binnen het netwerk. Er valt niet te verwachten dat er belangen geschaad worden. Detailhandelaren zullen gestimuleerd worden tot wenselijk gedrag, maar zullen geen gevolgen voelen als ze dat niet doen. Het is duidelijk een beloning voor wenselijk gedrag. Maar zoals hierboven al is aangegeven kan het problemen opleveren om de voordelen te kwantificeren en te selecteren welk gedrag nu tot welke kostenvoordelen leiden. Een andere optie is om de doorberekende kosten iets te verhogen zodat er gekozen kan worden om de extra opgehaalde opbrengsten op basis van bonussen weer terug te geven aan detailhandelaren die wenselijk gedrag vertonen.

In feite vindt zulk gedrag al plaats in de markt. Detailhandelaren worden beloond voor bepaald gedrag door middel van kortingen. Dit gebeurt met name bij grote supermarktketens en warenhuizen. Grote bestellingen worden gestimuleerd, in volle pallets bijvoorbeeld. Maar zulke kortingen vinden op veel kleinere schaal plaats in de fijndistributie in de binnenstad. Dit gedrag heeft ook in sterke mate te maken met de prijsvorming in de markt en het lijkt onwenselijk dat de overheid hier een te sterke invloed op gaat uitoefenen. De overheid moet niet teveel de precieze marktwerking willen beïnvloeden en zich hoofdzakelijk moeten richten op het beperken van marktfalen en het stimuleren van merit goods en dergelijke. Er valt wel in te denken dat de commissie hieromtrent een stimulerende en aanjagende rol speelt want indirect heeft deze prikkel invloed op het aanpakken van een bepaalde soort marktfalen. Maar het uiteindelijk aanpakken van dergelijk marktfalen zal toch aan de markt



overgelaten moeten worden. Voor belangenorganisaties ligt hieromtrent ook een rol. Zij kunnen, gestimuleerd door de commissie, haar leden stimuleren om een dergelijke regeling te gebruiken. En zoals al eerder gesteld is, zal een boodschap die via de brancheorganisaties de producenten bereikt eerder aangenomen worden, dan wanneer dit via de overheid of de commissie uitgedragen wordt. Maar ook hier geldt dat de voordelen expliciet moeten worden gemaakt. Aan de ene kant komt hier de kosten/baten analyse weer om de hoek kijken. Maar anderzijds kan er gewoon gekeken worden naar de kortingen die gebruikt worden in de grove distributie, zoals die momenteel reeds werkzaam zijn. Deze kortingen leiden tot bepaald gedrag, en dat gedrag kan gebruikt worden als benchmark voor de fijndistributie.

5.7 Informeren van marktpartijen

De prijsongevoeligheid van patiënten in de geneesmiddelenmarkt komt mede voort uit het feit dat ze de kosten zelf niet voelen die zij maken. Ze betalen een premie die al dan niet jaarlijks wordt verhoogd, maar ze voelen niet de kosten van het gebruik van voorzieningen zoals geneesmiddelen bij het gebruik ervan. De patiënten zijn niet op de hoogte van de kosten die hun consumptiegedrag met zich meebrengt. Ze hebben geen inzicht in de kosten van geneesmiddelen. Er is hieromtrent een aantal initiatieven genomen om de patiënten beter te informeren. Op de eerste plaats zijn er prijzen vermeld op de etiketten van geneesmiddelen. Hierdoor kunnen patiënten zien hoeveel een bepaald geneesmiddel kost, met de hoop dat de patiënt hierdoor meer kostenbewust gedrag gaat vertonen. Een ander initiatief was het opstellen van een internetsite met daarop de kosten van geneesmiddelen en alle substituten daarvoor, zodat patiënten kunnen gaan vergelijken. Beide initiatieven moeten het kostenbewustzijn van patiënten verhogen.

Hetzelfde probleem speelt bij de partijen in de markt voor stedelijke distributie. Met name de detailhandelaren hebben geen zicht op de kosten die het vervoer met zich mee brengt en krijgen alleen de totale kostprijs te zien. Als een detailhandelaar een artikel besteld bij een producent dan betaalt ze daarvoor een vast bedrag, wat de detailhandelaar niet ziet, is het feit dat in de prijs die ze betaalt een stukje vervoerskosten zit opgenomen. Deze worden namelijk bekostigd vanuit de marge op de verkochte artikelen. Dit beseft de detailhandelaar niet, en ze gaat er impliciet van uit dat het vervoer kosteloos is. Hierdoor zal de detailhandelaar ook niet de afweging maken tussen haar gedrag en de logistieke kosten die daaraan hangen, wat ertoe leidt dat er meer vervoersbewegingen nodig zijn. Vandaar dat deze prikkel past binnen stedelijke distributie. Het prijsbewustzijn bij de detailhandel is erg laag. Als de ideeën uit de geneesmiddelenmarkt wordt geëxtrapoleerd naar stedelijke distributie dan kan deze prikkel er als volgt uitzien. Ten eerste zal er op de facturen aan detailhandelaren een onderverdeling in kosten gemaakt kunnen worden. Kortom, de vervoerskosten worden in feite los gepresenteerd aan de detailhandelaren. De detailhandelaren krijgen dan inzicht in hoe belangrijk vervoerskosten zijn in het totaal aan kosten. Bij het presenteren van de vervoerskosten zou ook een stukje voorlichting kunnen passen. In deze voorlichting moet naar voren komen dat de vervoerskosten lager kunnen uitvallen als detailhandelaren zich anders gedragen. Een volgende stap zou dan zijn om de detailhandelaren hier ook voor te belonen, maar dit komt hier nu niet aan de orde. Een andere methode van bewustwording zou een internetsite kunnen zijn. Op deze site wordt dan gepresenteerd op welke manier de kostprijs van een order opgebouwd is en welke consequenties verbonden zijn aan bepaald gedrag. Binnen deze opbouw neemt onder andere de vervoerskosten een prominente rol in. Vervolgens zouden er scenario's gepresenteerd kunnen worden, om aan te geven welke gevolgen er te verwachten zijn. Deze gevolgen zouden dan breder getrokken kunnen worden, met aan de ene kant de kosten die verlagen, maar aan de andere kant ook de maatschappelijke effecten: minder congestie, minder uitstoot, meer veiligheid op straat, aantrekkelijkere binnenstad voor consumenten. Detailhandelaren moeten zich bewust zijn van de gevolgen van hun gedrag. Dit is de eerste stap richting het verbeteren van de situatie.

De kans van slagen van een dergelijke prikkel is groot omdat dit initiatief nergens tot verplichtingen leidt. Het gaat hier puur om het informeren van detailhandelaren en andere partijen in de markt. Een praktisch punt is wel dat de site moet worden beheerd door een partij in de keten. Dit zou door de rijksoverheid gedaan kunnen worden, omdat de rijksoverheid onpartijdig is (of in ieder geval zo



gezien wordt), waardoor er ook meer vertrouwen in de gegevens op de site is. Daarnaast spelen de kosten dan ook een secundair belang, aangezien geen enkele marktpartij daar dan voor opdraait. Wel zullen verschillende marktpartijen moeten helpen bij het verzamelen van de informatie voor op de site.

De commissie Stedelijke Distributie kan een rol spelen in deze. De handelingen die ondernomen moeten worden, komen op de schouders van de marktpartijen. Het informeren van de detailhandelaren zal met name moeten gebeuren door de producenten, aangezien er zaken moeten veranderen in de facturering aan de detailhandelaren. Het ontwikkelen van een internetsite zou wel gedaan kunnen worden door de commissie. Maar belangrijk hierbij is wel dat de private partijen betrokken worden bij het ontwikkelen van zo een site, aangezien ze zich wel moeten kunnen vinden in de opbouw van de site en de scenario's daarop. Een belangrijk punt omtrent het informeren van marktpartijen blijft de commitment van de betrokken partijen. Het blijft lastig om alle partijen te committeren voor zo een project. Hier ligt ook een taak voor de commissie. Ze moet de producenten zover krijgen dat ze de wijze waarop ze factureren veranderen. Het draait hierbij dus om committeren en enthousiastmeren.

5.8 Conclusie

In deze paragraaf worden allereerst alle voorgaande paragrafen samengevat in tabel 5-1. Vervolgens wordt een inschatting gemaakt in hoeverre de aangedragen prikkels ook daadwerkelijk toepasbaar zijn voor de problemen rond stedelijke distributie en wat de verwachte impact is als zo'n prikkel daadwerkelijk ingevoerd zou worden.

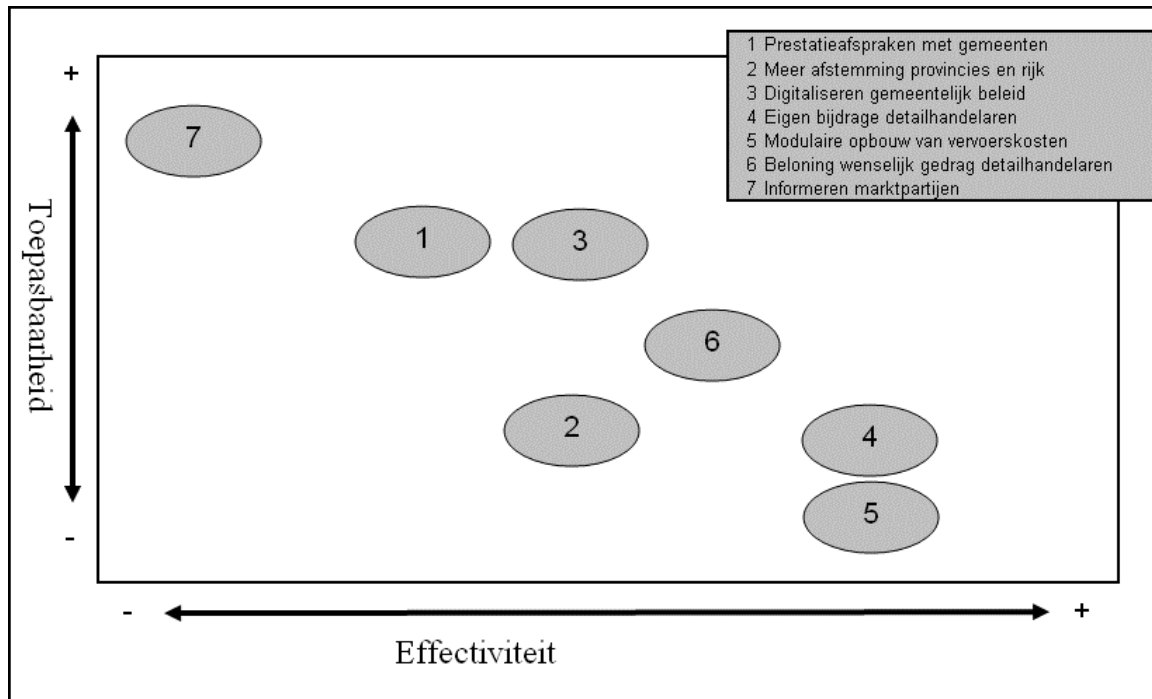
Tabel 5-1, Overzicht prikkels

Prikkel	Oorsprong markt	Obstakels implementatie	Hoe kans van slagen vergroten?
Prestatieafspraken met gemeenten	Woningmarkt	1. Meetbaarheid effecten 2. Gebrek commitment gemeenten	1. Aanjagen gemeenten 2. Subsidie koppelen 3. Baten expliciteren
Meer afstemming provincies en rijk	Woningmarkt	1. Gemeentelijke autonomie 2. Gebrek commitment	1. Aanpassen regelgeving 2. Committeren publieke partijen 3. Baten expliciteren
Digitaliseren gemeentelijk beleid	Woningmarkt	1. Ongelijke commitment gemeenten	1. Ontwikkelen pilots
Eigen bijdrage detailhandelaren	Geneesmiddelenmarkt	1. Macht detailhandelaren 2. Onwetendheid detailhandelaren 3. Inertie detailhandelaren	1. Committeren producenten 2. Marktbrede implementatie 3. Ontwikkelen pilots
Modulaire opbouw van vervoerskosten	Geneesmiddelenmarkt	1. Macht detailhandelaren 2. Onwetendheid detailhandelaren 3. Inertie detailhandelaren	1. Committeren belangenorganisaties 2. Marktbrede implementatie 3. Ontwikkelen pilots
Beloning wenselijk gedrag detailhandel	Geneesmiddelenmarkt	1. Meetbaarheid van wenselijke effecten	1. Aanjagen producenten 2. Benchmark grofdistributie
Informeren van marktpartijen	Geneesmiddelenmarkt	1. Beheer internetsite 2. Facturering producenten	1. Beheer internetsite door rijk 2. Committeren van producenten

Bovenstaande tabel levert in feite enkele opvallende elementen op. Het eerste dat opvalt is het feit dat de prikkels afkomstig uit de woningmarkt voornamelijk betrekking hebben op het prikkelen van publieke partijen. Het draait hier aan de ene kant om het prikkelen tot wenselijk gedrag en aan de andere kant staat hier de afstemming van gemeentelijk beleid centraal. Als gekeken wordt naar de prikkels afkomstig uit de geneesmiddelenmarkt dan blijkt deze hoofdzakelijk betrekking te hebben op het prikkelen van marktpartijen. Aan de ene kant hebben deze prikkels betrekking op de betalingsstructuur binnen de markt. Aan de andere kant wordt ook gekeken naar de rol van informatie binnen de markt.

Nu alle prikkels uiteengezet zijn in tabel 5-1 zal nu gekeken worden naar twee dimensies die relevant zijn voor de daadwerkelijke implementatie van de uitgewerkte prikkels. De eerste dimensie is de toepasbaarheid van een prikkel. Deze dimensie bekijkt in feite hoe groot de kans is dat zo'n prikkel geïmplementeerd wordt, hierbij wordt rekening gehouden met de netwerkstructuur zoals beschreven in hoofdstuk 4. De tweede dimensie die bekeken wordt, is de verwachte effectiviteit van een prikkel. Als

een prikkel daadwerkelijk geïmplementeerd is, wat zijn de gevolgen daarvan voor de problemen rond stedelijke distributie? In figuur 5-1 worden alle prikkels uitgezet tegen beide dimensies. De toelichting volgt daarna.



Figuur 5-1, Toepasbaarheid en effectiviteit prikkels

In figuur 5-1 zijn de toepasbaarheid en de effectiviteit van de prikkels tegen elkaar afgezet. Hieronder zal per prikkel kort uiteengezet worden waarom die op deze plek geplaatst is in de figuur. Een kanttekening bij deze figuur is dat de schaal niet absoluut genomen moet worden. De prikkels zijn meer in de matrix geplaatst naar onderlinge verhouding wat betreft toepasbaarheid en effectiviteit.

1. *Prestatieafspraken met gemeenten*

Uit de figuur blijkt dat deze prikkel een relatief hoge toepasbaarheid heeft, maar daarentegen een relatief lage effectiviteit. De hoge toepasbaarheid komt voort uit het feit dat het maken van dit soort afspraken en het gebruik van subsidies om bepaald gedrag bij gemeenten te stimuleren niet onbekend is binnen het openbaar bestuur. Er zijn tal van regelingen waarbij de gemeenten middelen krijgen toegekend als zij bepaalde dingen verwezenlijken, zoals in de woningmarkt met het verwezenlijken van aantallen woningen. De effectiviteit daarentegen is relatief laag. Dit komt door twee zaken. Allereerst is de problematiek rond stedelijke distributie niet opgelost als gemeenten meer gaan overleggen op regionaal niveau, er moet ook een verandering teweeg gebracht worden bij de private partijen. Ten tweede kunnen gemeenten strategisch gedrag gaan vertonen, waarbij ze het aantal subsidies gaan maximaliseren zonder echt de problematiek op te pakken. Niet langer staan dan de beleidsdoelen voorop, maar het binnenhalen van subsidie.

2. *Meer afstemming provincies en rijk*

Deze prikkel heeft een relatief lage toepasbaarheid en een gemiddelde effectiviteit. De toepasbaarheid van dit initiatief komt voort uit de starheid van de wet. De wet wordt niet zomaar veranderd. De verhoudingen tussen gemeenten, provincies en het rijk liggen sterk verankerd in de gemeentewet en de provinciewet. Dit is erg moeilijk te veranderen en het is de vraag of dit ook wenselijk is. Wat hierbij nog van belang is, is het feit dat de publieke partijen ook niet zomaar bereid zijn om verantwoordelijkheden af te stoten, of aan te trekken. Wat betreft de effectiviteit van een dergelijke prikkel, kan eigenlijk hetzelfde geconcludeerd worden als bij de prestatieafspraken met gemeenten. De problematiek wordt niet opgelost als er afstemming ontstaat tussen gemeenten maar de private partijen moeten ook meewerken. Wel is het zo dat als er bevoegdheden op bovenlokaal niveau zijn tot



afstemming, dat de kans dat er afstemming in beleid komt groter is dan op basis van afspraken met individuele gemeenten.

3. *Digitaliseren van gemeentelijk beleid*

Het digitaliseren van gemeentelijk beleid scoort relatief hoog op de toepasbaarheid en gemiddeld op de effectiviteit. De toepasbaarheid van deze prikkel is relatief hoog, omdat het digitaliseren van beleid omtrent venstertijden en voertuigeisen relatief weinig werk is voor gemeenten. Het is zaak dat er een makkelijk te vinden plaats komt voor deze informatie, en vervolgens moeten de gemeenten hun informatie aanleveren. Dit is allemaal relatief gemakkelijk zonder dat partijen bevoegdheden hoeven af te staan. De effectiviteit van deze prikkel is gemiddeld omdat aan de ene kant ook hier geldt: afstemming van beleid leidt niet meteen tot het oplossen van de problemen rond stedelijke distributie. Wel is het zo dat private partijen nu ook eenvoudig inzicht kunnen krijgen in beleid van gemeenten, en kunnen daar gemakkelijk rekening mee houden.

4. *Eigen bijdrage detailhandelaren*

Het invoeren van een eigen bijdrage in het vervoer voor detailhandelaren heeft een hoge effectiviteit en een lage toepasbaarheid. Als de situatie zich voordoet dat detailhandelaren zelf het vervoer moeten bekostigen dan is de verwachting dat hun gedrag verandert op dusdanige wijze dat het aantal transportbewegingen zal afnemen, en de beladingsgraad van vrachtwagen zal toenemen. Dit is vergelijkbaar met het eigen transport van supermarkten tussen filialen. De transportkosten komen voor rekening van de supermarkt en daardoor wordt er getracht om alleen met volle vrachtwagen te rijden. De toepasbaarheid is zo laag omdat het erg moeilijk is om zo'n prikkel marktbreed te implementeren. Het heeft natuurlijk pas echt effect als alle of veel producenten een dergelijk systeem gaan invoeren, want anders gaan detailhandelaren veranderen van producent, wat ten koste gaat van de kans van slagen van een dergelijke prikkel. Als er voor de producenten de kans bestaat dat detailhandelaren gaan wisselen van producent vanwege dit systeem, dan zullen de producenten een dergelijk systeem niet invoeren.

5. *Modulair opbouwen vervoerskosten*

Ook deze prikkel heeft een hoge effectiviteit en een lage toepasbaarheid. De positionering van deze prikkel heeft eigenlijk dezelfde argumenten als de voorgaande prikkel. Ook hier geldt dat als een dergelijk systeem wordt ingevoerd, dat de detailhandelaren hun gedrag zullen veranderen, want ten goede komt aan het aantal vervoersbewegingen en de problemen rond stedelijke distributie. Maar daar staat ook tegenover dat de producenten een dergelijk systeem niet zullen implementeren als de kans bestaat dat dit ertoe leidt dat detailhandelaren weglopen naar de concurrent.

6. *Beloning wenselijk gedrag detailhandelaren*

Deze prikkel heeft een gemiddelde toepasbaarheid en effectiviteit. De toepasbaarheid wordt eigenlijk beïnvloed door twee elementen. Aan de ene kant wordt de toepasbaarheid vergroot omdat dit soort bonussen (kortingen) niet onbekend zijn binnen de detailhandel. Het komt namelijk al voor, met name op het gebied van grofdistributie. Er bestaat dus reeds draagvlak in de markt en er kan in feite gebenchmarkt worden bij implementatie van een dergelijk systeem. Maar aan de andere kant is de marge bij veel producenten al relatief laag, en daardoor is er weinig plaats voor het invoeren van kortingen. De gedachte is natuurlijk wel dat het gedrag dat verandert moet leiden tot kostenreductie, maar dat is lastig te expliciteren, waardoor de producenten de kortingen eerder zullen zien als extra kosten in plaats van een manier om de logistieke kosten te drukken. De effectiviteit van deze beloning voor wenselijk gedrag is ook gemiddeld vanwege het feit dat het nog maar de vraag is of deze kortingen ook de moeite waard zijn voor detailhandelaren om hun gedrag aan te passen. Weegt het krijgen van een korting op tegen het houden van meer voorraad of het vervroegen van openingstijden. Dit is nog sterk de vraag. Ingeschat wordt dat de korting wel opweegt tegen de extra voorraad of langere openingstijden, maar dit zal onderzocht moeten worden.

7. *Informeren marktpartijen*

Deze prikkel heeft een hoge toepasbaarheid maar daarnaast een lage effectiviteit. Het informeren van marktpartijen is een instrument dat de overheid veelvuldig gebruikt in een groot aantal beleidsvelden.





Het informeren van marktpartijen is ook vaak een basisvoorwaarde voor het aanpakken van problemen binnen een beleidsveld. Vaak is het ook het enige middel dat niet stuit op weerstand vanuit het actorveld. Maar de effectiviteit van een dergelijke prikkel is erg laag. Dit komt eigenlijk omdat het informeren van marktpartijen vrijblijvend is. Er worden te weinig detailhandelaren bereikt met een dergelijke prikkel. Nu is het zo dat deze prikkel eigenlijk twee gezichten heeft. Aan de ene kant zal de factuur een kostprijs voor het vervoer bevatten, waardoor de detailhandelaar kan zien wat het vervoer kost, om haar op deze manier te stimuleren tot gedrag dat vervoer zal beperken. Probleem hierbij is dat de mensen die de factuur te zien krijgen vaak niet degene zijn die de openingstijden bepalen, of het bestelgedrag, waardoor deze informatie niet ten volle benut wordt. Aan de andere kant wordt er een internetsite in de lucht gebracht aan de hand waarvan scenario's worden uitgewerkt. Als een detailhandelaar hier dan naar kijkt, dan zal het hem of haar duidelijk moeten worden wat voor effecten haar gedrag heeft op het aantal voertuigbewegingen en wat de kosten daarvan zijn, zowel bedrijfseconomisch als maatschappelijk. Maar het probleem met een dergelijke internetsite is het vrijblijvend is om naar deze site te gaan, en dat de detailhandelaren het daarom helemaal niet zullen doen. Waardoor de site eigenlijk alleen bezocht zal worden door een beperkt aantal geïnteresseerden.

Concluderend kan gezegd worden de aangedragen prikkels allemaal verschillend scoren op toepasbaarheid en effectiviteit. Er kunnen dingen gedaan worden om invloed uit te oefenen op de toepasbaarheid en de effectiviteit van dergelijke prikkels. Zoals in tabel 5-1 al uiteengezet wordt, is er een aantal handelingen die de kans van slagen van een prikkel kan vergroten, zoals het aanjagen van betrokken partijen of het ontwikkelen van pilots. Hierin ligt ook zeker een rol van de commissie Stedelijke Distributie weggelegd. Het is dus zeker niet zo dat de plaats van de prikkels in figuur 5-1 vastligt, deze kan nog verschuiven als er initiatieven worden ondernomen om de toepasbaarheid en effectiviteit te verbeteren.



H6. Conclusie

In dit hoofdstuk wordt er teruggegrepen naar hoofdstuk 1. In hoofdstuk 1 wordt een aantal onderzoeksvragen uiteengezet, dat als leidraad dient voor dit onderzoek. De belangrijkste conclusies betreffende de drie deelvragen worden hieronder besproken om vervolgens een antwoord te geven op de centrale vraagstelling van dit onderzoek.

De eerste deelvraag luidt als volgt:

“Tot welke inzichten ten aanzien van marktimperfecties komt een vergelijking van de detailhandel met de geneesmiddelenmarkt en de woningmarkt?”

In het onderzoek zijn de volgende inzichten naar voren gekomen. Op voorhand was duidelijk dat de markten erg verschillend zijn, maar de nadruk bij de vergelijking van de markten lag op de aanwezigheid van vergelijkbare marktimperfecties. De problemen rond stedelijke distributie zijn te herkennen als marktimperfecties en de vergelijking met de andere twee markten heeft zich dan ook gericht op het analyseren van relevante marktimperfecties. Er wordt hieronder eerst een korte beschrijving van de markten gegeven. De detailhandelmarkt kenmerkt zich door een grote diversiteit aan deelmarkten. Maar over het algemeen kan gezegd worden dat er een lineaire relatie bestaat tussen productie, distributie, detailhandel en klant. Geproduceerde artikelen gaan lineair door het distributiekanaal om geconsumeerd te worden door de klant, en in tegengestelde richting verloopt de betalingsstroom. De geneesmiddelenmarkt is een verzekeringsmarkt, dit wil zeggen dat de artikelen in principe een lineair proces doorlopen naar de consument (de patiënt), maar de betaalstromen lopen niet lineair terug. De verzekeraar betaalt de gemaakte kosten en de verzekerde (de patiënt) betaalt premie. Een ander opvallend kenmerk in deze markt is het feit dat de patiënt over het algemeen niet zelf zijn vraag formuleert. De patiënt richt zich tot de arts met klachten, en de arts formuleert vervolgens de vraag naar geneesmiddelen, door een recept voor te schrijven. De woningmarkt is een voorraadmarkt en het gaat om onroerende goederen. Dit wil zeggen dat de productie van nieuwe woningen slechts een beperkte invloed heeft op de prijs, aangezien woningen over het algemeen niet inwisselbaar zijn. Daarnaast betekent dit ook dat een woning niet geconsumeerd wordt, alleen het gebruik van een woning wordt geconsumeerd, zeker als de woningen gehuurd worden. De woningvoorraad hoeft in feite niet bijgevuld te worden. Kortom, er is geen lineair proces van productie, distributie en consumptie. Er wordt geproduceerd en dan komen de woningen op de markt en daar blijven ze, terwijl ze in veel gevallen nog wel overgaan van eigenaar van tijd tot tijd. Specifiek in de huurmarkt blijven de woningen vaak in bezit van de huiseigenaars, maar wisselt de huurder. Voor een diepere analyse van de markten wordt verwezen naar hoofdstuk 3.

Zoals hierboven al uiteengezet is, staan marktimperfecties centraal in dit onderzoek. De problematiek rond stedelijke distributie kent een aantal marktimperfecties. Om geen uitputtende lijst op te stellen wordt alleen gekeken naar de meest relevante marktimperfecties die centraal staan in dit onderzoek. Voor een volledige lijst aan marktimperfecties wordt verwezen naar hoofdstuk 3. De problemen rond stedelijke distributie manifesteren zich in het feit dat er tijdens venstertijden een grote hoeveelheid vervoersbewegingen plaatsvindt in de binnenstad, wat leidt tot congestie (en daaraan verbonden overlast, uitlaatgassen en verkeersveiligheid dat in het geding komt). Een ander manifest probleem is het gebrek aan afstemming van gemeentelijk beleid rond stedelijke distributie tussen omringende gemeenten. Vaak komt het momenteel voor dat er weinig rekening wordt gehouden bij het opstellen van voertuigeisen en venstertijden met omringende gemeenten. Door het gebrek aan afstemming, is het voor met name vervoerders lastig om efficiënt te leveren, wat er weer toe leidt dat het aantal vervoersbewegingen toeneemt. Met de bovenstaande marktimperfecties is gekeken naar de woningmarkt en de geneesmiddelenmarkt en de volgende marktimperfecties bleken het meest overeen te komen met de problemen rond stedelijke distributie. Bij de woningmarkt blijkt het aantrekkelijk houden van de binnenstad van groot belang, segregatie en verpaupering moet tegengegaan worden. Dit is vergelijkbaar met het tegengaan van vervoersbewegingen in de binnenstad om de binnenstad aantrekkelijk te houden. Verder zijn er problemen met de aanwas van woningen in de woningmarkt. De marktpartijen moeten gestimuleerd worden tot wenselijk gedrag, de aanbouw van nieuwe



woningen. Hetzelfde geldt voor stedelijke distributie, waar marktpartijen ook meer gestimuleerd moeten worden om minder vervoersbewegingen te maken. In de woningmarkt is er ook een probleem in de afstemming van gemeentelijk beleid, bestemmingsplannen moeten goed afgestemd worden met buurgemeenten om te voorkomen dat er onwenselijke situaties optreden. Dit is goed te vergelijken met de roep om afstemming in gemeentelijk beleid rond stedelijke distributie.

In de geneesmiddelenmarkt is ook een aantal marktperfectionen dat sterk vergelijkbaar zijn met de marktperfectionen rond stedelijke distributie. Allereerst vindt er onwenselijk gedrag plaats in de keten. Aan de ene kant hebben huidige marktverhoudingen ertoe geleid dat de apotheek teveel macht bezit, waardoor ze weinig rekening hoeft te houden met andere partijen in de keten. Hetzelfde geldt in feite voor de problemen rond stedelijke distributie aangezien hier met name de detailhandelaren geen rekening hoeven te houden met andere marktpartijen. Verder is de informatievoorziening niet goed binnen de keten, de artsen beschikken over te weinig informatie, waardoor hun voorschrijfgedrag niet optimaal is. Hetzelfde geldt voor detailhandelaren, die nauwelijks idee hebben dat hun gedrag effect heeft op vervoerskosten. Dit is nauw gerelateerd aan de prijsongevoeligheid van patiënten in de geneesmiddelenmarkt. De patiënten hoeven zelf niet de geneesmiddelen te betalen, dit wordt gedaan door de verzekeraars, kortom het maakt hen niet uit hoe veel de geneesmiddelen kosten die ze consumeren. Dit geldt ook voor detailhandelaren, want die bestellen vaak wanneer het hen uitkomt, zonder inzicht te hebben in de gevolgen voor de (vervoers)kosten. Als bestellingen vaker worden geconsolideerd, dan scheelt dit sterk in de vervoerskosten.

Hierboven is in het kort een overzicht gegeven van de resultaten van deelvraag 1. Hieronder volgen de resultaten van deelvraag 2:

“Op welke wijze is het netwerk met betrekking tot stedelijke distributie georganiseerd?”

Inzicht in het netwerk rond stedelijke distributie moet problemen bij implementatie van de uiteindelijke prikkels die worden geformuleerd in dit onderzoek vroegtijdig onderkennen. Het netwerk ziet er kortweg als volgt uit. Binnen het netwerk rond stedelijke distributie is een aantal partijen actief, het betreft hier specifiek de partijen die ook actief zijn binnen de markt, te weten de detailhandelaren, vervoerders en in mindere mate de producenten. Aan de publieke kant zijn het vooral de gemeenten die een belangrijke rol innemen in het netwerk rond stedelijke distributie, maar ook het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de provincies zijn partijen die een rol spelen. Binnen het besluitvormingsproces rond stedelijke distributie spelen individuele ondernemingen geen directe rol, dit wordt overgelaten aan branche- en belangenorganisaties. Deze organisaties zijn in het leven geroepen om de belangen van haar leden te behartigen, maar hebben geen besluitvormingsbevoegdheden. Private partijen interacteren met elkaar op basis van functionele relaties binnen de keten. De publieke partijen interacteren met elkaar indien nodig, maar specifiek bij stedelijke distributie is er nauwelijks interactie. De provincies bemoeien zich nauwelijks met de problemen, en het wordt beschouwd als een probleem dat binnen de gemeentelijke distributie valt. Op nationaal niveau wordt er sinds 1995 aandacht geschonken aan de problematiek. In 1995 is het Platform Stedelijke Distributie in het leven geroepen om de problemen aan te pakken, maar bleek weinig daadwerkelijke oplossingen aan te dragen, waardoor de aandacht tanende was. In 2003 is de problematiek wederom opgepakt en momenteel is er een commissie in het leven geroepen om partijen op regionaal niveau te stimuleren om de problemen rond stedelijke distributie aan te pakken en te zorgen dat de problemen zullen afnemen.

Nu de belangrijkste partijen kort uiteengezet zijn, wordt ingegaan op specifieke belangen en probleempercepties zoals deze leven bij de verschillende partijen. Er wordt begonnen met de private partijen. Voor detailhandelaren zijn consumenten de belangrijkste drijfveer, ze zien dan ook in dat de vervoersbewegingen gescheiden moeten worden van de consumentenstromen. Maar waar de belangrijkste knelpunten voor detailhandelaren liggen, is met name de bereikbaarheid van hun winkel voor consumenten, ze ervaren het als onwenselijk dat de winkelstraten opgestopt zijn binnen de venstertijden. Maar er moet wel opgemerkt worden dat de percepties verschillen binnen de totale detailhandel. Het zijn met name de kleine detailhandelaren die niet verder kijken dan hun eigen winkelstraat, en niet het overkoepelende probleem erkennen. Wel is belangrijk om in te zien dat



detailhandelaren een belangrijke stempel drukken op de detailhandelmarkt aangezien zij de partij zijn die de meeste macht binnen de keten bezitten. Producenten staan verder van de problemen rond stedelijke distributie af. In principe willen ze dat hun producenten zo snel mogelijk in de winkelschappen liggen, maar het primaire belang van producenten bij de problemen rond stedelijke distributie is het feit dat inefficiënte vervoersbewegingen extra kosten met zich meebrengen voor producenten aangezien zij over het algemeen de kosten van het vervoer dragen. De vervoerders ervaren de problemen rond stedelijke distributie het sterkst. Zij zijn de partij die 's ochtends te maken hebben met opstopping en die hun primaire proces hierdoor sterk beïnvloed zien. In de ogen van de vervoerders is het feit dat er venstertijden en voertuigeisen bestaan geen groot probleem, zij pleiten juist meer voor een sterk nationaal regelkader dat de gemeenten dwingt tot eenduidig beleid. Aan de andere kant ervaren ze gedrag van detailhandelaren als onnodig beperkend. Met name kleine detailhandelaren blijken pas laat open te gaan, waardoor het werkelijke tijdvenster waarbinnen geleverd kan worden nog meer ingeperkt wordt. Binnen de private partijen bestaat consensus over degene die verantwoordelijk is voor de problemen. In hun ogen moeten gemeenten hun verantwoordelijkheid nemen. Maar daarnaast vinden vervoerders dat de problemen ook bij detailhandelaren ligt. Publieke partijen kijken anders aan tegen de problemen. De gemeente is de belangrijkste partij binnen dit netwerk, aangezien de problemen rond stedelijke distributie binnen de gemeentelijke autonomie valt. Opvallend is dan ook dat gemeenten de problemen rond stedelijke distributie niet erkennen. Ze zien wel dat er opstopping optreedt op een aantal locaties, maar zien dit als incidenteel. Ze vinden dan ook dat er teveel ruchtbaarheid wordt gegeven aan een dergelijk klein probleem. In hun optiek zijn de problemen rond stedelijke distributie duidelijk iets dat een probleem is van de markt, en dat de markt dan ook zelf moet oplossen. Maar als er dan van een probleem wordt gesproken, dan vinden gemeenten dat zij dat zelf moeten oplossen, ze willen niet dat er getornd wordt aan de gemeentelijke autonomie. Hetzelfde beeld bestaat bij provincies. Ook zij zijn van mening dat het een probleem van de markt is, en vinden dat er teveel ruchtbaarheid aan wordt gegeven. Wel zien provincies een rol in het bovenlokaal afstemmen van beleid, aangezien ze hier veel ervaring mee hebben. Op landelijk niveau worden er initiatieven genomen om de problemen rond stedelijke distributie aan te pakken. Zo is er in 1995 het Platform Stedelijke Distributie in het leven geroepen en is onlangs de commissie Stedelijke Distributie in het leven geroepen om de problemen rond stedelijke distributie aan te pakken. Op landelijk niveau bestaat dus wel het inzicht dat er relevante problemen bestaan en willen deze aanpakken.

Uit de bovenstaande belangen en percepties blijkt een aantal obstakels voor het invoeren van oplossingen voor de problemen rond stedelijke distributie. Als eerst naar de private partijen gekeken wordt, dan blijkt dat detailhandelaren de problemen niet zo ervaren als de vervoerders. Het maakt detailhandelaren niet uit dat vervoerders inefficiënt moeten opereren om hun goederen te leveren, in de ogen van detailhandelaren is het alleen relevant dat de producenten op tijd worden afgeleverd. In de ogen van de detailhandelaren zijn de problemen dus niet zo manifest als voor vervoerders. Daarnaast beschikken detailhandelaren over marktmacht, wat ertoe kan leiden dat detailhandelaren bepaalde initiatieven kunnen tegenhouden. Een ander potentieel probleem is de grote diversiteit onder detailhandelaren. Met name kleine detailhandelaren zijn slecht op de hoogte van problemen die de eigen winkelstraat overstijgen. Vervoerders zullen in tegenstelling tot detailhandelaren geen oplossingen tegenhouden wat betreft stedelijke distributie, aangezien vervoerders de grootste problemen ervaren. Ze zullen meer een stuwende kracht achter het implementeren van oplossingen zijn. De commitment van producenten ten opzichte van de problemen is ook niet groot. Eigenlijk hebben producenten alleen bedrijfseconomische belangen, waardoor ze zich tot dusver ook niet op de voorgrond hebben laten zien in het netwerk rond stedelijke distributie. Als gekeken wordt naar de publieke partijen dan zijn met name gemeenten de partij die zorgen voor obstakels voor het implementeren van eventuele oplossingen voor stedelijke distributie. Zoals hierboven al genoemd is, vinden gemeenten dat de problemen rond stedelijke distributie niet groot zijn, en dat het problemen van de markt zijn. Gemeenten vinden dat de problemen moet worden opgelost door marktpartijen en niet door gemeenten. Hetzelfde geldt in deze voor provincies. Een ander obstakel is de gemeentelijke autonomie. Gemeenten verdedigen deze autonomie sterk en zullen deze niet zomaar laten inperken. Voor een uitgebreide beschrijving van het netwerk wordt naar hoofdstuk 4 verwezen.



Nu het netwerk en de markten besproken zijn, wordt verder gegaan met de derde deelvraag die centraal stond in dit onderzoek, deze deelvraag luidde als volgt:

“Welke prikkels zijn geschikt om de marktimperfecties rond stedelijke distributie aan te pakken?”

Er zijn in dit onderzoek 7 prikkels ontwikkeld op basis van inzichten uit de geneesmiddelenmarkt en de huurwoningmarkt. Deze zullen hieronder kort uiteengezet worden. Ook zullen de belangrijkste obstakels besproken worden, afkomstig uit de netwerkanalyse.

De eerste prikkel die ontwikkeld is, is het maken van **prestatieafspraken met gemeenten**. Dit initiatief is onttrokken aan de woningmarkt. Kortweg houdt deze prikkel het volgende in: er worden afspraken gemaakt tussen het rijk en gemeenten over te behalen targets en daaraan wordt een subsidie gekoppeld. Deze targets zijn bijvoorbeeld het totaal aantal voertuigbewegingen doen afnemen in de binnenstad, of het geluidsoverlast doen afnemen. Deze targets moeten gemeten worden en de gemeenten worden financieel beloond voor het behalen van deze targets. Moeilijkheden omtrent het implementeren van deze prikkel is aan de ene kant het meten van de targets. Hier moet zorgvuldig mee omgegaan worden. Daarnaast bestaat er weinig commitment bij gemeenten, deze zal aangewakkerd moeten worden. Dit wordt aan de ene kant reeds gedaan door de subsidie die aan deze afspraken gekoppeld zijn, maar er kan ook gedacht worden aan het koppelen van de targets aan andere beleidsdoelen van gemeenten.

Als tweede prikkel voor het aanpakken van stedelijke distributie is het geven van **meer afstemmende bevoegdheden voor rijk en provincie**. Deze prikkel vindt zijn roots in de woningmarkt. De parallel wordt getrokken met de streekplannen van provincies en het PKB van het rijk. De provincies en het rijk houden toezicht op de afstemming van venstertijden en voertuigeisen. In principe mogen gemeenten deze zelf invullen, maar ze moeten rekening houden met randvoorwaarden vanuit het rijk en de provincies. Problematisch hieromtrent is de inbreuk op de gemeentelijke autonomie. Er wordt verantwoordelijkheden weggenomen bij gemeenten en overgeheveld naar provincies en rijk. Daarnaast bestaat er momenteel te weinig draagvlak bij provincies om ervoor te zorgen dat zij extra bevoegdheden en verantwoordelijkheden op zich nemen omtrent de problemen rond stedelijke distributie. Het is zaak om deze obstakels te overwinnen wil deze prikkel succesvol zijn.

De derde prikkel die ontwikkeld is in dit onderzoek is het **digitaliseren van gemeentelijk beleid**. Deze prikkel komt voort uit het DURP-project uit de woningmarkt, waarbij bestemmingsplannen, streekplannen en PKB worden gedigitaliseerd. Het idee hierachter is dat de voertuigeisen en de venstertijden worden gedigitaliseerd zodat andere gemeenten inzicht hebben in het beleid van omringende gemeenten en aan de andere kant krijgen private partijen, en met name vervoerders inzicht in het beleid van de verschillende gemeenten. Ze komen dan niet voor verrassingen te staan. Een obstakel voor dit initiatief zou het beheer van de informatie kunnen zijn. Het moet duidelijk zijn wie daarvoor verantwoordelijk is. Daarnaast moeten de publieke partijen wel gecommitteerd zijn wil zo een initiatief succes hebben.

De volgende prikkel is de **eigen bijdrage detailhandelaren**. Deze prikkel komt voort uit het aanpakken van prijsongevoeligheid in de geneesmiddelenmarkt. Het idee van deze prikkel is om detailhandelaren te laten voelen wat hun inefficiënte gedrag voor kosten met zich meebrengt, door niet langer de producent (groothandel) te laten opdraaien voor vervoerskosten, maar de detailhandelaren. De vervoerskosten worden dan dus losgehaald uit de kostprijs en apart doorbelast aan de detailhandelaren op basis van het gebruik dat zij ervan maken. Dit betekent dat detailhandelaren die efficiënt gedrag vertonen, minder betalen dan detailhandelaren die inefficiënt gedrag blijven voeren. Problematisch met deze prikkel is de machtsverhouding en diversiteit in de markt. Het is momenteel erg gemakkelijk voor detailhandelaren om te wisselen van producent, dus als een detailhandelaar meer dreigt te moeten betalen, dan stapt hij gewoon over naar de concurrent. Zolang deze dreiging blijft bestaan, heeft een dergelijke prikkel weinig kans van slagen.



De vijfde prikkel die naar voren komt is het **modulair opbouwen van vervoerskosten**. Dit idee vindt haar oorsprong in de geneesmiddelenmarkt waar deze prikkel gebruikt wordt om de machtspositie van apotheken te verkleinen en de kosten voor verzekeraars te doen afnemen. Deze prikkel heeft overeenkomsten met de vorige prikkel. De vervoerskosten worden ook hier losgehaald uit de totale kosten. Maar de vervoerskosten worden nu doorbelast op basis van tarieven aan de detailhandelaren. Voor bepaalde eisen van de detailhandelaren worden dan tarieven gerekend, hier moet gedacht worden aan levertijden, vestigingsplaatsen en dergelijke. Ook hier staan de macht van de detailhandelaren en de diversiteit van de markt in de weg. Mocht een detailhandelaar weer meer moeten gaan betalen dan kan ze gemakkelijk overstappen naar een concurrent. Zo'n prikkel zal dan dus marktbreed moeten worden geïmplementeerd wil het kans van slagen hebben. Wellicht kan er wat opgelegd worden vanuit wet- en regelgeving, maar hiermee moet voorzichtig omgegaan worden.

De prikkel die daarna ontwikkeld is, is het geven van een **beloning voor wenselijk gedrag van detailhandelaren**. Deze prikkel wordt gebaseerd op de no-claim regeling uit de geneesmiddelenmarkt. Het gaat om het volgende, als een detailhandelaar zich op een bepaalde manier gedraagt, met grote bestelhoeveelheden, goede locatie, ruime levertijden dan wordt ze hiervoor beloond door de producent. Op deze manier worden detailhandelaren er beter van als ze zich efficiënt gedragen. Hierdoor zou de drempel om gedrag aan te passen verlaagd kunnen worden. Deze prikkel ondermijnt het probleem dat de detailhandel zou kunnen overstappen naar een concurrent, aangezien ze niets extra hoeven te betalen. Ze worden alleen niet beloond. Wel moet in het zicht gehouden worden dat de kortingen of bonussen ergens vandaan moeten komen. Het is onduidelijk of dit gefinancierd zou kunnen worden vanuit de kostenverlaging die het met zich mee zou brengen van de vervoerskosten.

Ten slotte is er nog een prikkel ontwikkeld betreffende het **informereren van marktpartijen**. Ook deze prikkel komt voort uit de geneesmiddelenmarkt, waar getracht wordt de patiënten te informeren zodat ze minder dure geneesmiddelen zullen afnemen. Het informeren van marktpartijen, en in het bijzonder de detailhandelaren zou ertoe moeten leiden dat zij zich kostenbewuster opstellen. Dit wordt dan gedaan door twee zaken. Aan de ene kant zouden de vervoerskosten los vermeld kunnen worden op het factuur, waardoor de detailhandelaar ziet wat de kosten zijn. Aan de andere kant kan er een internetsite ontwikkeld kunnen worden waarop wordt weergegeven hoe belangrijk vervoerskosten zijn, op welke manier deze te beïnvloeden zijn, en wat de gevolgen daarvan zijn. Hierdoor moet duidelijk worden dat er voordelen verbonden zijn aan het beperken van het aantal vervoersbewegingen. Belangrijk voor het slagen van een dergelijke prikkel is dat private partijen aan de ene kant worden gestimuleerd om de kosten op de factuur te zetten, en aan de andere kant dat met name de detailhandelaren op de hoogte worden gesteld van de aanwezigheid van de internetsite. Een probleem omtrent beide onderdelen is wel de vrijblijvendheid.

De bovenstaande zeven prikkels zijn beknopt weergegeven hierboven, maar duidelijk wordt uit de bovenstaande problemen dat het erg moeilijk is om dergelijke prikkels in te voeren. Bij de private partijen is de partij die het meeste overlast veroorzaakt door haar gedrag, juist de partij met de meeste marktmacht is, waardoor initiatieven om dit gedrag aan te pakken bemoeilijkt worden. Het gebrek aan commitment bij publieke partijen is ook een probleem dat aangepakt dient te worden. Als zij erachter staan, dan is de kans groter dat er ook daadwerkelijk veranderingen gaan optreden. Zeker wat betreft het afstemmen van beleid tussen gemeenten. Deelvraag 3 kan samengevat worden in de volgende tabel:



Tabel 6-1 Samenvatting conclusies

Prikkel	Oorsprong markt	Obstakels implementatie	Toepasbaarheid	verwachte effectiviteit	Hoe kans van slagen vergroten?
Prestatieafspraken met gemeenten	Woningmarkt	1. Meetbaarheid effecten 2. Gebrek commitment gemeenten	Gemiddeld	Laag	1. Aanjagen gemeenten 2. Subsidie koppelen 3. Baten expliciteren
Meer afstemming provincies en rijk	Woningmarkt	1. Gemeentelijke autonomie 2. Gebrek commitment	Laag	Gemiddeld	1. Aanpassen regelgeving 2. Committeren publieke partijen 3. Baten expliciteren
Digitaliseren gemeentelijk beleid	Woningmarkt	1. Ongelijke commitment gemeenten	Gemiddeld	Gemiddeld	1. Ontwikkelen pilots
Eigen bijdrage detailhandelaren	Geneesmiddelenmarkt	1. Macht detailhandelaren 2. Onwetendheid detailhandelaren 3. Inertie detailhandelaren	Laag	Hoog	1. Committeren producenten 2. Marktbrede implementatie 3. Ontwikkelen pilots
Modulaire opbouw van vervoerskosten	Geneesmiddelenmarkt	1. Macht detailhandelaren 2. Onwetendheid detailhandelaren 3. Inertie detailhandelaren	Laag	Hoog	1. Committeren belangenorganisaties 2. Marktbrede implementatie 3. Ontwikkelen pilots
Beloning wenselijk gedrag detailhandel	Geneesmiddelenmarkt	1. Meetbaarheid van wenselijke effecten	Gemiddeld	Hoog	1. Aanjagen producenten 2. Benchmark grofdistributie
Informereren van marktpartijen	Geneesmiddelenmarkt	1. Beheer internetsite 2. Facturering producenten	Hoog	Laag	1. Beheer internetsite door rijk 2. Committeren van producenten

Nu de drie deelvragen besproken zijn, wordt nu teruggegrepen naar de centrale vraag van dit onderzoek. Deze luidt als volgt:

“Wat voor inzichten levert een vergelijking van stedelijke distributie met andere markten op ten aanzien van marktimperfecties en het oplossen van die imperfecties; welke prikkels zijn het meest geschikt voor toepassing in het netwerk rond stedelijke distributie? “

Dit onderzoek heeft zich specifiek gericht op het onderzoeken van marktimperfecties en de wijze waarop deze aangepakt worden in de geneesmiddelenmarkt en de huurwoningmarkt om op basis van deze inzichten oplossingen aan te dragen voor de problemen rond stedelijke distributie. In deelvraag 1 is specifiek gekeken naar beide markten en de marktimperfecties daarbinnen, en op basis daarvan is een vergelijking gemaakt met de imperfecties rond stedelijke distributie. Deze vergelijking heeft als basis gediend voor het zoeken naar prikkels die de problemen rond stedelijke distributie kunnen aanpakken. Het aandragen en uitwerken van deze prikkels is de kern van deelvraag 3 van dit onderzoek. Om het succes van de prikkels in te kunnen schatten is een netwerkanalyse gedaan (deelvraag 2), waarin perspectieven, afhankelijkheden en machtsverhoudingen uiteengezet zijn. Inzicht in de relaties binnen het netwerk geeft aan waar de mogelijkheden en onmogelijkheden liggen voor het implementeren van bepaalde prikkels.

Als uiteindelijk gekeken wordt naar de aangedragen prikkels die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen, dan vallen een aantal zaken op. Allereerst moet geconcludeerd worden dat de detailhandelmarkt waarbinnen de problemen rond stedelijke distributie vallen, erg divers is wat een obstakel is voor het marktbreed implementeren van prikkels. Dit zorgt ervoor dat prikkels die gericht zijn op het veranderen van marktverhoudingen per definitie niet erg kansrijk zijn. Daarnaast is met name de commitment bij de publieke partijen een obstakel voor het implementeren van prikkels binnen het openbaar bestuur. De perfecte prikkel moet een hoge (verwachte) effectiviteit en toepasbaarheid hebben, maar zoals uit tabel 6-1 blijkt, hebben de aangedragen prikkels dit niet, veelal is het of een hoge toepasbaarheid of een hoge effectiviteit, maar geen combinatie daarvan.

Om de effectiviteit en toepasbaarheid van de prikkels te vergroten zal er vooral veel aandacht geschonken moeten worden aan twee zaken. Aan de ene kant moet de commitment bij provincies en gemeenten vergroot worden, zodat prikkels die betrekking hebben op het stimuleren van publieke partijen een grotere kans van slagen hebben. Aan de andere kant hebben prikkels die gericht zijn op het veranderen van marktverhoudingen meer kans van slagen als de prikkels marktbreed worden geïmplementeerd, waardoor er geen scheve verhoudingen in de markt ontstaan. De prikkels richten zich met name op producenten en de producenten moeten dus geëncouraged worden willen dergelijke prikkels succesvol zijn.



Als op basis van de voorgaande conclusies een advies gegeven moet worden aan de commissie Stedelijke Distributie dan wordt dit op basis van tabel 6-1 gedaan. De volgende twee prikkels zullen prioriteit moeten hebben voor de commissie. Allereerst moet ingezet worden op 'het digitaliseren van gemeentelijk beleid', deze prikkels scoort gemiddeld op beide schalen en heeft daarom een redelijke hoge kans van slagen. Er zijn relatief weinig krachten die een dergelijke prikkel zullen tegenhouden want er worden in principe geen belangen geschaad met een dergelijke prikkel, specifiek blijft de gemeentelijke autonomie in tact wat een belangrijk obstakel is bij het implementeren van prikkels in de publieke sfeer. Daarnaast moet er ook ingezet worden op 'het belonen van wenselijk gedrag detailhandelaren'. Deze prikkel is in tegenstelling tot andere prikkels binnen de markt juist een beloningsgerichte prikkel in plaats van de prikkel op basis van het afstraffen van onwenselijk gedrag. Dit zal leiden tot een hogere acceptatie bij detailhandelaren, wat van groot belang is voor producenten waarbij de prikkel ingevoerd moet worden. Doordat detailhandelaren worden beloond voor wenselijk (en efficiënt) gedrag kan dit leiden tot concurrentievoordeel voor detailhandelaren die wenselijk gedrag vertonen, zij worden hiervoor immers beloond en dit kan worden doorberekend in de prijs die wordt berekend aan de klant. Dit kan in het meest gunstige geval zelfs leiden tot een sneeuwbaaleffect. Maar zoals al eerder is opgemerkt, is het onduidelijk welke kostenvoordelen het gewenste gedrag opleveren en of dit genoeg is om een significante korting te geven aan de detailhandel om het interessant te maken voor de detailhandelaren.

Concluderend moet dus gesteld worden dat het implementeren van prikkels in de detailhandelmarkt, en specifiek voor het oplossen van de problemen rond stedelijke distributie een moeilijke kwestie zal blijven. Hopelijk zullen de inzichten die aangedragen zijn in dit onderzoek bijdragen aan het verminderen van het aantal vervoersbewegingen in de binnensteden en de inefficiënte bedrijfsvoering van vervoerders die door de opgestelde vervoerseisen en venstertijden daaraan ten grondslag liggen.



Literatuurlijst

Boeken:

- Bak, L., "Detailhandel 2000: een visie op consumptie en distributie in de beginjaren van de 21ste eeuw", B & D, Amstelveen, 1993, pp. 9-11, 39-48
- Bemelmans, M.L., R.C. Rist, E. Vedung, "*Carrots, Sticks & Sermons. Policy Instruments & their evaluation*", Transaction Publishers, New Brunswick/London, 1998, pp. 31
- Bernardt, Y. "*Marktwerking: kansen en bedreigingen voor het MKB*", EIM, Zoetermeer, 1999, pp. 23, 24
- Blöndal, S., Pilat, D., "*The economic Benefits of regulatory Reform*", OECD Economic Studies, nr. 28, 1997, pp. 8
- Bos, D.I. "*Marktwerking en regulering; Theoretische aspecten en ervaringen in Nederland en het buitenland*", Ministerie van Economische Zaken, directie Marktwerking, 1995, pp. 4, 40
- Chopra, S., P. Meindl, "*Supply Chain Management, Strategy, Planning and Operation*" Prentice hall, New Jersey, 2001, pp. 54, 374, 375
- CPB, "*Challenging Neighbours, rethinking German and Dutch economic institutions*", Springer Verlag, Berlijn/Heidelberg, 1997, hoofdstuk 2
- Creusden, H.P.W.A., "*An Analytical Framework of Industrial Organization for Policy Analysis*", Centraal Plan Bureau, Research Memorandum, nr. 138, 1997, pp. 12
- Gent, C. van, P.A.G. van Bergeijk, "*Basisboek Markt- en micro-economie*" Wolters-Noordhoff, Groningen, 3^e druk, pp. 39, pp. 24, 34-40
- Kickert, W., H. Aquina, A.F.A. Korsten, "*Plannen binnen perken*", Kerckebosch, Zeist, 1985, pp. 46
- Kickert, W.J.M., E.H. Klijn, J.F.M. Koppenjan, "*Managing Complex Networks, strategies for the Public Sector*", Sage Publications, London, 1997
- Koppenjan, J.F.M., E.H. Klijn, "*Managing Uncertainties in Networks, a Network approach to Problem Solving and Decision Making*", Routledge, London, 2004, pp. 73, 79, 81, 135, 141, 148
- Levy, M., B. Weitz, "*Retailing Management*", Irwin McGraw Hill, Boston, 1998, pp. 9, 10
- March, J.G., J.P. Olsen, "*Rediscovering Institutions: the Organizational Basis of Politics*", Free Press, New York, 1989
- Nederlof, H.P. "*Overheidsbeleid betreffende de marktwerking*", Lemma, Utrecht, 1997, pp. 19-21, 122, 154, 155
- NYFER, "*Het zekere voor het onzekere*", NYFER, Breukelen, 2003, pp. 15
- Reijnders, W.J.M., "*Retail on the move*", EIM, Dutch University press, Tilburg, 2000, pp. 7, 8)



- Rosenthal, U., A.B. Ringeling, M.A.P. Bovens, P. 't Hart, M.J.W. van Twist, “*Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek*”, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1996, pp. 71, 80
- Scharpf, F.W., “*Games real actors play. Actor-centered institutionalism in policy research*”, Boulder: Westview Press, 1997, pp. 38
- Scott, W.R., “*Institutions and Organizations*”, Thousand Oaks: Sage, 1995, pp. 26-29, 42
- Tyndall, G., C. Gopal, W. Partsch & J. Kamauff, “*Supercharging Supply Chains*”, Wiley and Sons, New York, 1998, pp. 36
- Weick, K.E., “*The Social Psychology of Organizing*”, Radnom House, New York, 1979, pp. 35
- Wolf, C., “*Markets or Governments: Choosing between imperfect Alternatives*”, Cambridge, Mass., MIT-Press, 1988, pp. 63-77

Artikelen:

- Bekkers, V.J.J.M., “*Sturingsconcepties in beweging: achtergronden, kenmerken en posities*”, in: Prins, P.J., V.J.J.M., Bekkers, A. Bogaart et al. “*Handboek Sturing in de sociale sector*” Elsevier, Den Haag, 2002, pp. A-2-1-2
- Benton, W.C., M. Maloni (2004), “*The influence of power driven buyer/seller relationships on supply chain satisfaction*”, Journal of Operations Management, article in press, 24 september
- Bogin (2004), “*Convenant special*”, nieuwsbrief, jaargang 4, nr. 2, april
- Bomhoff, E.J. (2002), “*Meer macht in de gezondheidszorg: mogelijkheden en beperkingen*”, in opdracht van NYFER, pp. 19
- Boston Consultancy Group (2004), “*Bonussen en kortingen in de farmaceutische zorg in 2003*”, onderzoek voor het ministerie van VWS, 27 februari, pp. 3
- Bueren, E.M. van, E.H. Klijn, J.F.M. Koppenjan, (2003), “*Dealing with Wicked Problems in Networks: Analyzing an environmental Debate from a Network Perspective*”, Journal of public Administration Research and Theory, Vol. 13, nr. 2, pp. 193-212
- CPB (2003), “*Zorg voor concurrentie: een analyse van het nieuwe zorgstelsel*”, CPB-document, No. 28, januari, hoofdstuk 2
- CVZ (2004), “*Aanscherping berekeningssystematiek GVS-vergoedingslimieten, eerste rapportage uitvoeringstoets modernisering GVS*”, advies uitgebracht aan het ministerie van VWS, publicatienummer 191
- Dalen, J. van (2000), “*Ketens en condities*” in Duivenboden H.P.M. van, M.J.W. van Twist, M. Veldhuizen, R.J. in 't Veld, “*Ketenmanagement in de publieke sector*”, Lemma, Utrecht, 2000, pp. 42, 44, 45



- Doelen, J.J.C. van der, “*De gereedheidskist van de overheid: een inventarisatie*, in: Bressers, J., P. de Jong, P.J.Klok, A.Korsten, “*Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*”, van Gorcum, Assen, 1993, pp. 21
- Dowding, K., (1995), “*Model or Metaphor? A critical Review of the Policy Network Approach*”, Political Studies, vol. 43, pp. 136-158
- DURP (2003), “*communicatiestrategie DURP*”, september
- DURP (2) (2003), “*Pilot DURP Limburg*“, eindrapportage, 29 juli
- Ernst & Young (2002), “*De Nederlandse Woningmarkt: een vergelijkend onderzoek*”, Real Estate, Hospitality & construction”, pp. 1-36
- Fenger, H.J.M., (2003), “*Over implementatie en beleidsverandering, Paul Sabatier als klassieke bestuurskundige auteur*”, Bestuurskunde, vol. 12, nr. 3, pp. 123-131
- Gaski, J.F., (1984), “*The Theory of Power and Conflict in Channels of Distribution*”, Journal of marketing, vol. 48, pp. 9-29
- Gelderland (2004), “*Samen verder werken aan de stedelijke vernieuwing in Gelderland*”, Uitwerking ISV-2 voor programmameenten, maart, pp. 7
- Gemeente Den Haag (2003), “*Prestatiecontracten impuls voor hoger tempo stedelijke vernieuwing*”, Persbericht 03 november
- Klijn, E.H., (1997), “*Policy Networks, an overview*” in Kickert, W.J.M., E.H. Klijn, J.F.M. Koppenjan, “*Managing Complex Networks, strategies for the Public Sector*”, Sage Publications, London, 1997, pp. 29, 30
- Kort, M., M.J.W. van Twist, R.J. in 't Veld, (2000), “*Over ontwerp en management van processen in ketens*” in Duivenboden H.P.M. van, M.J.W. van Twist, M. Veldhuizen, R.J. in 't Veld, “*Ketenmanagement in de publieke sector*”, Lemma, Utrecht, 2000, pp. 30, 32, 33
- Le Grand, J. (1991), “*A theory of Government Failure*”, British Journal of Political Science, vol. 21, nr. 4, pp. 423-442
- Lemstra, W., (2004), “*Stedelijke Distributie, samen gaan voor Resultaat!*”, Advies aan de Minister van Verkeer en Waterstaat, juli
- Lockamy III, A., W. Smith, (2000) “*Target Costing for supply chain management: criteria and selection*”, Industrial Management & Data Systems, nr. 5, pp. 210-218
- Messinger, P.R., C. Narasimhan, “*Has power shifter in the grocery channel?*”, Marketing science, vol. 14, nr. 2, 1995, pp. 189-223
- Minister Dekker (2004), “*Modernisering huurbeleid – beantwoording schriftelijke vragen*”, brief aan de Tweede Kamer, kenmerk 112/VROM/2004
- Minister Hoogervorst (2004), “*Plan van aanpak uitvoering middel-lange-termijn-beleid geneesmiddelen*”, brief aan de Tweede Kamer, 10 maart
- Ministerie van VWS (1999), “*Een helder recept*”, bevindingen en adviezen van de Begeleidingscommissie Uitvoering geneesmiddelenbeleid, oktober, pp. 47



- Ministerie van VWS (2004), “*Fundamenten gelegd voor hervormingsagenda zorg*”, persbericht 21 september
- Minister van VROM (2004), “*Huurbeleid*”, brief aan de Tweede Kamer, 27926, nr. 25, 4 juni
- Nooteboom, B., (2002), “*A balanced Theory of Sourcing, Collaboration and Networks*”, ERIM Report Series Research in Management, februari, pp. 3
- Raad voor Verkeer en Waterstaat, “*Perspectief op bereikbare mobiliteit in het personenvervoer*”, advies aan de Minister van Verkeer en Waterstaat, januari 2003
- Rijksbegroting (2004), “*mobiliteit, ruimte en milieu*”, pp. 46
- Sabatier, P.A., (1988), “*An Advocacy Coalitions Framework of Policy Change and the Role of Policy oriented Learning therein*”, Policy Sciences, vol. 21, pp. 129-168
- SER, (2000), “*Toekomstgericht woonbeleid*”, advies aan de staatssecretaris van VROM, publicatienummer 10, pp. 20, 21
- Schut, F.T., (2003), “*De zorg is toch geen markt? Laveren tussen marktfalen en overheidsfalen in de gezondheidszorg*”, oratie, 9 mei, pp. 2, 16, 22
- Termeer, C.J.A.M, Koppenjan, J.F.M., (1997), “*Managing Perceptions in Networks*” in Kickert, W.J.M., E.H. Klijn, J.F.M. Koppenjan, “*Managing Complex Networks, strategies for the Public Sector*”, Sage Publications, London, 1997, pp. 82
- Thatcher, M. (1998), “*The development of policy network analyses, from modest origins to overarching frameworks*”, Journal of Theoretical Politics, vol. 10, nr. 4, pp. 389-416
- TLN, (2005), “*Resultaten enquête: problematiek stedelijke distributie*”, TLN Infoblad, nr. 36, mei
- Voogt, A.A. (1991), “*Managing of social cognitive configurations in a multiple context*”, in Veld, R.J. in ‘t, Schaap, L. Termeer, C.J.A.M., Twist, M.J.M., van, “*Recommendations for a Process Standard concerning the Environmental and Feasibility Analysis as Laid Out in the Dutch Covenant on Packaging*”, Erasmus University, Rotterdam, 1992
- VNG (2001), “*Woonbeleid in relatie tot privaatrechtelijke sturing woningbeleid*”, ledenbrief, lbr. 01/170, 16 oktober
- Waarden, F. van (1992), “*Dimensions and types of policy networks*”, European Journal of Political Research, vol. 21, pp. 29-52
- Wolfson, D.J., (1999), “*Wonen in de 21e eeuw: een problematiserend essay*”, essay voor het ministerie van VROM, pp. 135-143

Internetsites

- Arcadis (2003, april), “*Vertragingen in binnenlands distributievervoer 2*” in opdracht van Verkeer en Waterstaat, bekeken op 28 december 2004, op http://www.agrologistiek.nl/upl_docs/3000_vertraging_binnenlands_distributievervoer.pdf



- Inspectie voor de Gezondheidszorg (2003), “*Ingezonden mededeling van de Inspectie voor de gezondheidszorg*”, bekeken op 22 maart 2005 op: <http://igz.nl/bestanden/echt%20of%20namaak%20igz%20artikel%20pw.pdf>
- KNV (06-07-2004), “*Vervoerders, verladers en detailhandel positief over advies stedelijke distributie*”, bekeken op 27 december 2004, op www.knv.nl
- MDW (1), (n.d.), “*Eindrapport van de MDW-werkgroep bouwregelgeving: bouwregelgeving en de bouwvergunningprocedure*”, bekeken op 17 maart 2005 op: [http://apps.ez.nl/mdw/Projecten/Project11/bouwregelgeving\(rap\).doc](http://apps.ez.nl/mdw/Projecten/Project11/bouwregelgeving(rap).doc)
- MDW (2), (n.d.), “*MDW-geneesmiddelen*”, bekeken op 17 maart 2005 op: [http://apps.ez.nl/mdw/Projecten/Project26/geneesmiddelen\(rap\).doc](http://apps.ez.nl/mdw/Projecten/Project26/geneesmiddelen(rap).doc)
- MDW (3), (n.d.), “*Woningcorporaties*”, bekeken op 17 maart 2005 op: [http://apps.ez.nl/mdw/Projecten/Project21/woningcorporaties\(rap\).doc](http://apps.ez.nl/mdw/Projecten/Project21/woningcorporaties(rap).doc)
- Ministerie van VROM (1), (n.d.), “*Verslag van de werking van de Huursubsidiewet en de Wet bevordering eigenwoningbezit 2002/2003*”, bekeken op 17 maart 2005 op: http://www.vrom.nl/get.asp?file=Docs/huursub/Jaarverslag_huursub2002_2003.pdf
- Ministerie van VROM (2), (n.d.), “*Nota Wonen, mensen, wensen, wonen: samenvatting*”, bekeken op 17 maart 2005 op: http://www.vrom.nl/get.asp?file=Docs/wonen/samenvatting_nowo.pdf
- Ministerie van VROM (3), (n.d.), “*Cijfers over wonen 2004*”, bekeken op 17 maart 2005 op: <http://www.minvrom.nl/get.asp?file=docs/publicaties/wonen3247.pdf&dn=3247&b=vrom>
- Platformdetailhandel.nl (n.d.), “*Bereikbare winkelcentra*”, bekeken op 27 december 2004, op <http://www.platformdetailhandel.nl/index.cfm/25,0,15,html>
- VNG (2004, oktober), “*brief aan kabinet-Stedelijke Distributie; samen gaan voor resultaat*” http://www.vng.nl/documenten/vngdocumenten/kabinet_FEI-2004001966.pdf
- Platformdetailhandel.nl, (oktober 2003), “*convenant: naar een gezamenlijke aanpak van de bereikbare binnenstad*”, bekeken op 27 december 2004, op <http://www.platformdetailhandel.nl/index.cfm/25,533,c,html/manifest.pdf>
- Wolters, A., Verhage, R., (2001), “*Concurrentie in Corporatieland: marktwerking als instrument voor verhoging van de efficiëntie*”, bekeken op 17 maart 2005 op: <http://nethur.geog.uu.nl/pages/research/partnership/publicatie%2014.pdf>
- Zorgverzekeraars Nederland (2001), “*Zorgverzekeraars en geneesmiddelen: een nieuwe aanpak*”, bekeken op 18 maart 2005 op: http://www.farmaactueel.nl/Downloads/Farm_evalua.pdf

Interviews

- EVO, Peter van Rheenen, beleidsmedewerker ‘Wegvervoer’, interview op 6 januari 2005
- IPO, Jan Ploeger, programmaleider ‘Platform & Belangenbehartiging’, interview op 12 januari 2005



- Kim Putters, Eerste Kamerlid PvdA, universitair docent Universiteit van Tilburg, interview op 14 april 2005
- RIVM, Melchert Reudink, beleidsanalyticus, interview op 18 april 2005
- RND, Pieter Walraven, secretaris, interview op 23 februari 2005
- TLN, Frank Steijn, beleidsmedewerker, interview op 6 januari 2005
- VNG, Bert Slangen, senior beleidsmedewerker 'Fysieke en Economische Infrastructuur', interview op 12 januari 2005
- VROM, Edwin Buser en Riemer Baumfalk, senior beleidsmedewerkers, Directoraat Wonen, directie Beleidsontwikkeling/cluster Woonlasten, interview op 07 april 2005
- VWS, Patrick Kruger, senior beleidsmedewerker, Directie Geneesmiddelen en Medische Technologie, interview op 04 april 2005