

# Effecten van beleid

Onderzoek naar effecten van Landelijke Personenautoregeling op de autobergingsmarkt

Wilfred Muller

Erasmus Universiteit Rotterdam





# Effecten van beleid

Onderzoek naar effecten van Landelijke Personenautoregeling op de autobergingsmarkt

Wilfred Muller (studentnummer 267818)

Erasmus Universiteit Rotterdam

Opleiding Bestuurskunde

Begeleider:

Dr. P.K. Marks

Tweede lezer:

Drs. M.K.A. van Gils

Hetgeen voor u ligt is bedoeld als afstudeerscriptie voor de opleiding Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit te Rotterdam.

Rotterdam, 22 mei 2007



# Inhoudsopgave

	Pagina
<b>1 Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1 Aanleiding	7
1.2 Probleemstelling van het onderzoek	8
1.3 Eerder verricht empirisch onderzoek	11
1.4 Opbouw en leeswijzer	12
<b>2 Beleid: motief, inhoud en effecten</b>	<b>15</b>
2.1 Beleid en zijn context	15
2.2 Problemen en beleid	16
2.3 Beleidsinhoud	23
2.4 Effecten van beleid	26
2.5 Samenvatting en leeswijzer	27
<b>3 Een markt en zijn variabelen</b>	<b>29</b>
3.1 Transacties en het bestaan van markten	29
3.2 Marktkenmerken en -vormen	30
3.3 Prijsvorming en -manipulatie	33
3.4 Selectiemechanismen en contractvormen	35
3.5 Samenvatting en leeswijzer	36
<b>4 Methodologie en verantwoording</b>	<b>37</b>
4.1 Verantwoording van gehanteerde theorie	37
4.2 Onderzoekstype	37
4.3 Onderzoekseenheden en kenmerken	41
4.4 Dataverzameling	41
4.5 Van methode naar betrouwbare uitspraken	42
4.6 Samenvatting en leeswijzer	43
<b>5 De Landelijke Personenautoregeling</b>	<b>45</b>
5.1 Context en historie van het beleid	45
5.2 Middel-doel interpretatie van het beleid	48
5.3 Landelijke Personenautoregeling nader bezien	50
5.4 Twee afhandelingprocessen autoberging vergeleken	55
5.5 Samenvatting en leeswijzer	57

6	Ongevallen op de auto(snel)weg	59
6.1	Effecten van verkeersongevallen	59
6.2	Kans op reistijdverlies	60
6.3	Monetariseren van reistijdverlies	66
6.4	Samenvatting en leeswijzer	70
7	Effecten LPR op de markt voor autoberging	71
7.1	Situatie op de markt zonder beleid (nul-situatie)	72
7.2	Situatie met beleid (één-situatie)	75
7.3	Feitelijk effect op de markt	79
7.4	Leeswijzer	81
8	Conclusies en aanbevelingen	83
8.1	Beantwoording deelvraag 1	83
8.2	Beantwoording deelvraag 2	85
8.3	Beantwoording deelvraag 3	86
8.4	Beantwoording deelvraag 4	87
8.5	Beantwoording centrale vraag	88
8.6	Aanbevelingen	89
Bijlagen		
-	Geraadpleegde literatuur	I
-	Lijst van tabellen en figuren	VII
-	Lijst van afkortingen	IX

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

“Ik geloof niet in prijsconcurrentie. Wij doen een wegsleepklus vanaf € 140, anderen bieden deze nu aan voor €60, ver onder de kostprijs. Gekkenwerk, daar maken ze dus verlies op. Die bergers verdienen daardoor te weinig om te investeren in het nieuwste materieel. En ondertussen schakelt Rijkswaterstaat de tragere takelwagens in. Wegslepen duurt zo langer, waardoor er meer files staan, en dat is weer slecht voor de economie”, aldus Dirk-Jan Cretier, eigenaar van een bergingsbedrijf en voorzitter van de Nederlandse Vereniging van Bergingsspecialisten (VBS) in Het Financieele Dagblad (25 november 2006, p. 8).

Het bovenstaande citaat over de berging van personenauto's bevat twee aspecten die de aanleiding vormen voor dit onderzoek. Beleid van de overheid en de effecten daarvan op een specifieke markt.

Het beleid dat in het artikel wordt besproken is de landelijke incident management regeling voor personenauto's, de Landelijke Personenautoregeling (LPR). Deze regeling is door de overheid ingesteld om er voor te zorgen dat een aantal specifieke auto(snel)wegen na een verkeersongeval zo snel mogelijk wordt vrijgemaakt. Dit om te voorkomen dat er lange files ontstaan als gevolg van een verkeersongeval. Voor de Landelijke Personenautoregeling is een centraal meldpunt opgericht, dit meldpunt wordt door de politie op de hoogte gebracht wanneer een verkeersongeval zich heeft voorgedaan. Na een melding van een verkeersongeval wordt door het meldpunt een bergingsbedrijf ingezet om de auto van de weg te verwijderen. De betrokken bergingsbedrijven zijn vooraf gecontracteerd, waarbij een aantal specifieke auto(snel)wegen is onderverdeeld in rayons. In ieder rayon is een bepaald bergingsbedrijf actief. Hierdoor is het vooraf exact duidelijk welk bedrijf ingezet kan/moet worden, om een beschadigde auto van een bepaalde incidentlocatie weg te halen.

De geïnterviewde, de heer Cretier, signaleert een aantal effecten van het beleid, effecten die hij als onwenselijk bestempelt. Door middel van een aanbesteding worden de diverse rayons voor een aantal jaren gegund aan de bergingsbedrijven. Een bedrijf dat een bepaald rayon krijgt toegewezen weet dat het daar het bergingswerk mag verrichten van de personenauto's. De heer Cretier stelt dat bergingsbedrijven ver onder de kostprijs hun diensten aanbieden om zo toch rayons binnen te kunnen halen. Door onder de kostprijs diensten aan te bieden wordt verlies geleden op het bergingswerk van de personenauto's. Het effect hiervan is volgens hem dat bedrijven te weinig inkomsten hebben om te investeren in materieel, waardoor de kwaliteit van hun dienstverlening negatief wordt beïnvloed. Het wegslepen van de auto's duurt daardoor langer, waarmee de kans op filevorming volgens de heer Cretier toeneemt.

De heer Cretier is niet de enige die aandacht vraagt voor de effecten op korte en lange termijn van de Landelijke Personenautoregeling.

De laatste jaren is er in de branche veel discussie over de effecten van de regeling op de gehele bergingsmarkt. Zo dienden de Vereniging Bergers Belangen (VBB) en de Branchevereniging voor Bergingsbedrijven (BVB) een schadeclaim in bij de NMa van ongeveer tweehonderd miljoen euro. Dit omdat zij zich benadeeld voel(d)en door de wijze waarop de Stichting Incident Management Nederland de eerste berging op bepaalde auto(snel)wegen regelt. Op dit moment lopen er ook diverse beroepszaken bij rechtbanken, niet alleen omtrent de marktwerking maar ook over de vraag wie in welk geval opdrachtgever mag zijn van bergingsactiviteiten.

Het bovenstaande geeft voldoende aanleiding voor het doen van een onderzoek naar de effecten die daadwerkelijk zijn toe te schrijven aan de Landelijke Personenautoregeling.

## 1.2 Probleemstelling van het onderzoek

### 1.2.1 Doelstelling en relevantie

De doelstelling van een onderzoek heeft betrekking op het doel waarom gegevens worden verzameld. Bij het beschrijven van de doelstelling van een onderzoek is een onderscheid te maken tussen een wetenschappelijk en een maatschappelijk element. In plaats van deze elementen te combineren tot één doelstelling, wordt in dit onderzoek bewust onderscheid gemaakt tussen de maatschappelijke en de wetenschappelijke doelstelling.

De doelstelling van een onderzoek en de relevantie hangen nauw samen. Uit de doelstelling moet zijn op te maken waarom het belangrijk is het onderzoek uit te voeren en voor wie de uitkomsten van het onderzoek in welke zin relevant zijn (Baarda & De Goede, 1997, p. 37). Bij onderzoek is een onderscheid te maken in maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie. Bij maatschappelijke relevantie gaat het om de vraag of met de onderzoeksresultaten wordt voorzien in een maatschappelijke behoefte aan kennis. Zit in de doelstelling een element van het vergroten van wetenschappelijke kennis dan is er sprake van wetenschappelijke relevantie.

#### **Maatschappelijke doelstelling en relevantie**

Het algemene doel van dit onderzoek is om enerzijds de opdrachtgevers en opdrachtnemers van de bergingsactiviteiten van personenauto's, en anderzijds de overheid te voorzien van informatie over de effecten die door de Landelijke Personenautoregeling optreden op de bergingsmarkt voor personenauto's. Dit zodat zij empirisch onderbouwd inzicht krijgen in deze materie en zij op basis daarvan zelf kunnen opmaken of de waargenomen effecten wenselijk, acceptabel dan wel onwenselijk zijn.

De volgende specifieke doelen worden onderscheiden:

- Het geven van inzicht in wat de Landelijke Personenautoregeling exact behelst;
- Het beschrijven van en geven van inzicht in de relevante effecten die waarneembaar zijn op de markt voor autoberging.



Voor de volgende partijen kunnen de uitkomsten van het onderzoek relevant zijn:

- Verzekeringsmaatschappijen en Rijkswaterstaat (vanuit hun rol als vrager naar de diensten);
- De bergingsbedrijven in Nederland (vanuit hun rol als aanbieder van de diensten);
- De overheden (vanuit hun rol als waker over de borging van het publieke belang).

Er zijn redenen om aan te nemen dat er partijen zijn die behoefte hebben aan meer kennis over deze materie (zie ook de aanleiding van dit onderzoek; beschreven in paragraaf 1.1). De onderzoeksresultaten kunnen zorgen voor een (gedeeltelijke) bevrediging van deze behoefte.

### **Wetenschappelijke doelstelling en relevantie**

De nadruk van dit onderzoek ligt op de maatschappelijke doelstelling en relevantie. De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek heeft betrekking op het gehanteerde onderzoekstype, namelijk effectenonderzoek. Meer specifiek gaat het om het doen van uitspraken over de geschiktheid van deze (quasi) experimentele onderzoeksopzet voor het isoleren van effecten van beleid. Uitspraken hierover kunnen relevant zijn voor andere onderzoekers die op zoek zijn naar een geschikt onderzoekstype om effecten van beleid te isoleren.

## **1.2.2 Afbakening**

Dit onderzoek richt zich specifiek op de Landelijke Personenautoregeling en daarmee op de takel- en bergingswerkzaamheden van personenauto's die zijn gestrand op Nederlandse auto(snel)weg als gevolg van een ongeval.

### **Focus op personenauto's**

Het onderzoek is specifiek gericht op de berging van personenauto's. De berging van vrachtauto's is geen onderwerp van onderzoek.

### **Focus op ongevallen**

Wanneer in dit onderzoek gesproken wordt over een incident op de weg dan wordt een verkeersongeval bedoeld. Zaken als mechanische pech en afgevallen lading zijn geen onderwerp van onderzoek.

### **Focus op bergingsactiviteiten**

De aard en ernst van een ongeval bepalen welke hulpdiensten na het ongeval betrokken raken. Te denken valt aan partijen als ambulancediensten (bij lichamelijk letsel), de brandweer (bij brand), het Korps Landelijke Politiediensten (in verband met de schuldvraag), en de bergingsbedrijven (bij schade aan motorvoertuigen). Dit onderzoek richt zich enkel op de bergingsbedrijven en de activiteiten die zij op de weg uitvoeren nadat een ongeval heeft plaatsgevonden.

### 1.2.3 Centrale vraag en deelvragen

Na formulering van de maatschappelijke doelstelling van dit onderzoek en de afbakening is het mogelijk om de concrete vraag weer te geven waarop dit onderzoek een antwoord dient te verschaffen.

De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

*Welke effecten op de markt voor berging van personenauto's zijn toe te schrijven aan de Landelijke Personenautoregeling?*

Op basis van het theoretisch kader (hoofdstuk 2 en 3) en het gekozen type onderzoek (hoofdstuk 4) zijn vier deelvragen geformuleerd. De vragen 3 en 4 dienen uiteindelijk ter beantwoording van de centrale vraag.

- 1 *Welke doelen, instrumenten en tijdskeuzen staan beschreven in de Beleidsregels incident management Rijkswaterstaat?*

Om op verantwoorde wijze de oorzaak-gevolg relatie tussen het beleid (de LPR) en de effecten aan te tonen is het van belang om allereerst om de inhoud van het beleid nader te onderzoeken. Dit om te achterhalen welke doelen de beleidsactor beschreven heeft, welke middelen er worden ingezet, in welke volgorde dit wordt gedaan, en zo mogelijk op welke termijn men de beleidsdoelstelling wil realiseren.

- 2 *Is de inzet van de LPR te duiden vanuit de theorie rond de borging van publieke belangen?*

Uit de centrale vraag zou kunnen worden opgemaakt dat enkel het instrument zelf en de effecten van het instrument eenheid van onderzoek zijn. Echter in dit onderzoek wordt ook gekeken naar het motief om de LPR in te zetten. In het beleidsveld wordt namelijk gezegd dat de LPR ingezet wordt om een publiek belang te borgen. Er zal niet onderzocht worden wat het daadwerkelijke motief is geweest om de LPR te implementeren, wel wordt bekeken of het beleid te begrijpen is vanuit de theorie rond de borging van publieke belangen.

Wanneer blijkt dat het motief bediscussieerbaar is, zal uiteindelijk in de aanbevelingen eerder het instrument ter discussie moeten worden gesteld dan de effecten die het instrument (mogelijk) veroorzaakt.

- 3 *Welke feitelijke situatie is ontstaan op de markt voor berging van personenauto's als gevolg van de invoering van de LPR?*

4 *Welke hypothetische situatie zou zijn ontstaan op de markt voor berging van personenauto's zonder dit beleid?*

Niet iedere waarneembare verandering op de bergingsmarkt is automatisch toe te schrijven aan de Landelijke Personenautoregeling. Er zullen ook veranderingen waar te nemen zijn die zijn ontstaan door andere factoren. Daarom is in dit onderzoek gepoogd om de effecten van de regeling te isoleren. Om de effecten te kunnen isoleren is gewerkt met een 'met-zonder' benadering. Hoe ziet de situatie er uit met de LPR en hoe had de situatie eruit gezien zonder deze regeling. Hierbij wordt bijvoorbeeld ook gekeken naar andere beleidsvariabelen. Poogt de overheid misschien ook via andere instrumenten hetzelfde te bereiken als met de LPR, en worden de effecten juist door die andere instrumenten veroorzaakt. In de methodologische verantwoording is deze methode nader verantwoord. Uit de 'met-zonder' benadering komen de bovenstaande twee deelvragen voort.

### 1.3 Eerder verricht empirisch onderzoek

Uit een inventarisatie is gebleken dat er eerder empirisch onderzoek is gedaan waarbij de Landelijke Personenautoregeling (deels) onderwerp van onderzoek was. Zo werd in 2002 een landelijke evaluatie incident management uitgevoerd. Incident management is een totaal pakket aan maatregelen om een auto(snel)weg na een ongeval zo snel mogelijk vrij te maken. De LPR is één van deze maatregelen. In de evaluatie van 2002 is bekeken of het pakket aan maatregelen voor incident management zorgden voor het sneller vrij maken van de snelweg, sneller dan in de situatie voor de invoering van incident management. Ook is gekeken hoe de uitvoering van de diverse maatregelen kon worden verbeterd. In 2004 werd een vervolgonderzoek gepresenteerd, een standopname van incident management. Meest voorname conclusie van beide onderzoeken is dat gemaakte afspraken rond incident management (de afspraken tussen de betrokken partijen) onvoldoende bekend zijn bij de mensen op de werkvloer. Ook is er door een gebrekkig registratie geen betrouwbaar zicht op de tijd die bergingsbedrijven nodig hebben om op de incidentlocatie te arriveren. Uitspraken doen over de kwaliteit van de bergingsdiensten (gekeken naar de aanrijdtijden) is daardoor niet mogelijk. Wel dient opgemerkt te worden dat het onderzoek enkel betrekking had op de situatie in drie regio's; Rotterdam-Rijnmond, Gelderland-Midden, en Midden en West-Brabant. Daardoor is het wel de vraag of de onderzoeksresultaten representatief zijn voor alle regio's in heel Nederland, of dat deze regio-specifiek zijn.

Ook de markt voor bergingswerk is eerder onderzocht. In 2004 verscheen een verkenning naar de structuur van de bergingsmarkt en de werking van de bergingssector. Deze verkenning werd uitgevoerd naar aanleiding van een toezegging van de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat in een discussie met de Tweede Kamer (Hendriks et al, 2004, p. 1). In het onderzoek wordt de ontwikkeling van de sector geschetst in de jaren 1999 tot 2004. Het onderzoek heeft een vrij beschrijvend karakter.

Er worden echter ook verwachtingen beschreven van ontwikkelingen in de toekomst. In het onderzoek wordt geconcludeerd dat, doordat de winstmarges in de autoberging onder druk staan, de kruissubsidiëring van de berging van vrachtwagens onder druk zal komen te staan. De onderzoekers verwachten dat dit grote gevolgen zal hebben voor met name het aanbod (in omvang) en de kwaliteit van de berging van vrachtwagens.

Van recentere datum zijn diverse onderzoeken naar de marktwerking op de bergingsmarkt voor personenauto's, onderzoeken verricht door de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa). Deze onderzoeken zijn verricht zowel op eigen initiatief van de NMa als naar aanleiding van klachten van marktpartijen. In 2005 concludeerde de NMa dat er op de markt van autoberging, ondanks de inkoopwijze van eerste berging op bepaalde auto(snel)wegen, sprake is van voldoende restconcurrentie (NMa, 2005, p. 18).

Een onderzoek naar de effecten van de Landelijke Personenautoregeling op de markt voor autoberging heeft voor zover bekend (nog) niet plaatsgevonden.

## 1.4 Opbouw en leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd:

Element	Hoofdstuk	Toelichting
Inleiding	1	Aanleiding en probleemstelling van het onderzoek. Aangevuld met een overzicht van eerder verricht empirisch onderzoek.
Theorie	2	Wat beleid inhoudt en op basis van welke argumentatie tot beleidsvorming wordt overgegaan wordt nader belicht. Ook wordt bekeken wat voor soort effecten er door beleid kunnen optreden.
	3	Wat is een markt en welke variabelen zijn te onderscheiden.
Methode van onderzoek	4	Verantwoording van o.a. onderzoekstype en de wijze waarop data is verzameld.
Empirie	5	Nadere ontleding van de Beleidsregels incident management Rijkswaterstaat en de Landelijke Personenautoregeling.
	6	Overzicht van effecten van verkeersongevallen, de kans op reistijdverlies en de wijze waarop reistijdverlies wordt gemonetariseerd. Op basis van zowel empirie als theorie.
Analyse	7	Beschrijving van de situatie op de markt zonder en met beleid. Gevolgd door een beschrijving van het feitelijke effect van het beleid op de markt voor berging van personenauto's.
Beantwoording onderzoeksvragen & aanbevelingen	8	Beantwoording van de deelvragen en de centrale vraag. Gevolgd door aanbevelingen.
Bijlagen	-	In de bijlage een lijst met gehanteerde literatuur, een lijst van tabellen en figuren, en een lijst van gehanteerde afkortingen.





## 2 Beleid: motief, inhoud en effecten

In dit hoofdstuk wordt nader gekeken naar wat beleid inhoudt en op basis van welke argumentering wordt overgegaan tot beleidsvorming. Ook wordt bekeken wat voor soort effecten er door beleid kunnen optreden. Een nadere beschrijving hiervan is wenselijk aangezien de effecten van bepaald beleid in dit onderzoek nader worden bestudeerd.

Allereerst wordt beschreven wat beleid is en in welke context beleid zich begeeft. Daarna wordt gekeken naar de verschillende motieven om over te gaan tot beleidsvorming. Vervolgens worden de verschillende elementen van de beleidsinhoud nader belicht. Tenslotte wordt stil gestaan bij de typering van beleidseffecten.

### 2.1 Beleid en zijn context

Voor het begrip 'beleid' is een grote variëteit aan definities beschikbaar. Het begrip wordt veelvuldig in de mond genomen, door politici, ambtenaren en burgers, waarbij de betekenis van het begrip niet eenduidig te noemen is. Soms wordt het begrip gebruikt om bepaalde activiteiten van de overheid te duiden, maar 'beleid' wordt ook wel gehanteerd om een politiek bekrachtigd plan van de overheid aan te duiden. "Wat 'beleid' is, en wat 'het' beleid is hangt af van degene die het beschouwt." (Van de Graaf en Hoppe, 1996, p. 43)

Ook in de recente wetenschappelijke literatuur zijn verschillende definities waar te nemen. De verschillende definities van het begrip 'beleid' zijn in drie categorieën onder te brengen: (Van de Graaf en Hoppe, 1996, p. 43 en Hoogerwerf, 1993, p. 20)

- 1) Beleid als een proces waarin ideeën worden omgezet in handelingen door gaandeweg keuzen te maken en beslissingen te nemen;
- 2) Beleid als een proces van het bedenken en het planmatig uitvoeren van handelingen om bij te dragen aan de oplossing van problemen;
- 3) Beleid als een verzamelterm voor de activiteiten van de overheid.

Hieronder volgt per categorie een voorbeeld van een dergelijke definitie:

- 1) "Beleid is een vorm van gegeneraliseerde besluitvorming, waarin hele verzamelingen van beslissingen tegelijkertijd beschouwd worden en de context van beslissingen wordt beschouwd." (Van de Graaf en Hoppe, 1996, p. 43)
- 2) Beleid is "het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen." (Hoogerwerf, 1993, p. 20)
- 3) "Beleid is al datgene dat overheden verkiezen te doen of niet te doen." (Van de Graaf en Hoppe, 1996, p. 43)



In dit onderzoek wordt de definitie van Hoogerwerf gehanteerd. Beleid is “het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen.” (Hoogerwerf, 1993, p. 20) Dit omdat in deze definitie beleid wordt onderscheiden in meerdere elementen (doeleinden, middelen en tijdskeuzen), een onderscheid dat behulpzaam kan zijn bij het uitvoeren van een beleidsanalyse.

Beleid berust mede op bepaalde veronderstellingen en kan niet gezien worden als een puur rationele reactie op een bepaalde ongewenste situatie. Het totaal van argumentaties en kennis die een beleidsvoerder aan een bepaald beleid ten grondslag legt is te duiden als de beleidstheorie (Van de Graaf en Hoppe, 1996, p. 73). Het begrip ‘beleidstheorie’ dient niet verward te worden met (wetenschappelijke) theorieën over beleid, waarmee een groot deel van dit hoofdstuk is gevuld. De inhoud van een beleidstheorie, die ten grondslag ligt aan bepaald beleid, wordt bepaald door een negental determinanten (Leeuw, 1993, p. 97), waaronder de cultuur waartoe beleidsmakers behoren, de politieke subcultuur, de aard van het politieke proces, het beleidsterrein, de invloed van nieuwe informatie, en de invloed van de urgentie van de problemen.

Om beleid te begrijpen is het van belang ook de omgeving van het beleid aandacht te geven. Beleid wordt namelijk beïnvloed door de natuurlijke omgeving (o.a. de geografische ligging, het klimaat) en de sociale omgeving (o.a. de bevolkingsopbouw, de technologie, de economie) en door veranderingen in beide omgevingen (Hoogerwerf, 1993, p. 27). Uit de natuurlijke en sociale omgeving kunnen nieuwe problemen voortkomen, ook kunnen door ontwikkelingen in de omgeving eerder vastgestelde problemen ‘verdwijnen’. De context van beleid heeft ook invloed op de werking van een beleidsinstrument. Zoals Majone stelt “... The influence of the institutional and cultural environment extends also to the choice, mode of operation, and performance of policy instruments.” (Majone, 1989, p. 116)

## 2.2 Problemen en beleid

Naast dat beleid een samenstel is van doeleinden, middelen en tijdskeuzen is het tegelijk ook een antwoord op een bepaald probleem (Hoogerwerf, 1993, p. 22). Van de Graaf en Hoppe (1996, p. 46) stellen dat in een probleem twee elementen met elkaar worden verbonden; (1) maatstaven of normatieve elementen, en (2) empirische / feitelijke elementen. Een probleem is daardoor te omschrijven als de discrepantie tussen een maatstaf en een bestaande of verwachte situatie (Hoogerwerf, 1993, p. 22). “Noch die maatstaf, noch die situatie zijn buiten ons staande, objectieve gegevens.” (Van de Graaf en Hoppe, 1996, p. 47) Waarmee wordt gesteld dat het vaststellen van wat problemen zijn geen puur rationele handeling betreft, en dat de afweging plaatsvindt in een bepaalde individuele en sociale context.

Bij beleid gaat het echter niet alleen om het oplossen van problemen. Het gaat ook om de vraag met welke problemen de overheid zich zal bezighouden (Hoogerwerf, 1993, p. 20). Er zijn verschillende theorieën te onderscheiden die verklaren op basis van welke argumentatie (lees: welk motief) de overheid besluit om bepaalde doeleinden te gaan nastreven met bepaalde middelen.



De motieven voor het optreden van de overheid worden in dit theoretisch kader onderverdeeld naar marktfalen als motief en politieke motieven (Baarsma et al, 2003, pp. 6-9). Op basis van literatuurstudie is een derde motief toegevoegd, overheidsoptreden als resultaat van rent-seeking.

### 2.2.1 Marktfalen als motief

“Het marktmechanisme leidt in beginsel tot een doelmatige allocatie van individuele goederen. De rol van de overheid zou in dat geval beperkt kunnen blijven tot het scheppen van voorwaarden voor het optimaal functioneren van een vrije markt.” (Toonen, 1988, p. 117) Van een doelmatige allocatie is ondermeer sprake wanneer de producenten de beschikbare productiefactoren aanwenden overeenkomstig de consumptiewensen (Dietz et al, 2004, p. 363).

Onvolkomenheden in de markt kunnen er toe leiden dat het marktmechanisme niet optimaal functioneert, deze marktonvolkomenheden worden ook wel aangeduid als vormen van marktfalen. Van marktfalen is sprake wanneer volledige mededinging ontbreekt, maar ook wanneer informatie aan vraag en aanbodkant niet volledig beschikbaar is (Dietz et al, 2004, p. 365). Er kunnen verschillende verschijningsvormen van marktfalen worden onderscheiden. Naast het eerder genoemde ontbreken van volledige mededinging en informatieasymmetrie, kan er ook sprake zijn van externaliteiten (ook wel aangeduid als externe effecten).

#### **Ontbreken van volledige mededinging en schaaffecten**

Wanneer slechts een beperkt aantal producenten (of zelfs maar één) aanwezig is op een markt kan ongewenst marktgedrag ontstaan. Het marktgedrag van een onderneming is volgens Dietz et al (2004, p. 209) in grote mate afhankelijk van de actuele marktform. Opgemerkt moet worden dat er markten zijn waar sprake is van een technisch of natuurlijk monopolie. Het monopolie is dan veelal niet ontstaan door de aard van het product maar door andere factoren. Technische monopolies ontstaan doordat een bepaalde aanbieder unieke productiefactoren bezit, factoren waarover anderen niet de beschikking hebben (Dietz et al, 2004, p. 236). Klassieke voorbeelden van sectoren waar sprake is/was van technische monopolies zijn de zogenaamde netwerksectoren; denk hierbij aan de spoorwegen, de elektriciteitsdistributie, de gasdistributie, maar ook de waternetwerken. Natuurlijke monopolies ontstaan bijvoorbeeld door een specifieke geografische ligging (bijvoorbeeld een locatie grenzend aan een zee) of doordat ergens bepaalde grondstoffen te winnen zijn (bijvoorbeeld kolen of ertsen). Bij natuurlijke monopolies worden nieuwe toetreders veelal gedwongen om relatief grote aanvangsinvesteringen te doen om überhaupt te kunnen toetreden tot de markt (Dietz et al, 2004, p. 237).

Bij marktgedrag gaat het ondermeer over de beslissingen van de onderneming over de te produceren hoeveelheid en de prijs waarvoor het product wordt aangeboden (Dietz et al, 2004, p. 209). De afwezigheid van (veel) andere aanbieders kan leiden tot ongewenst marktgedrag. Aanbieders kunnen misbruik maken van hun (machts)positie op de markt. In de Nederlandse Mededingingswet wordt onderscheid gemaakt in twee soorten misbruik: uitbuiting en uitsluiting (NMa, 2003, p. 8). Van uitbuiting is sprake wanneer ondernemingen hun marktpositie gebruiken (lees: misbruiken) om voordelen uit de markt te halen.

Bijvoorbeeld door het onderling maken van prijsafspraken, waardoor de consument vaak een hogere prijs betaalt dan de prijs die onder concurrerende omstandigheden tot stand zou zijn gekomen. Uitsluiting gaat vaak om pogingen om nieuwe bedrijven te verhinderen toe te treden tot de markt, dan wel heeft het betrekking op pogingen om concurrenten te verzwakken. Marktgedrag of verwacht gedrag kan een motief zijn voor de overheid om op te treden.

### **Informatieasymmetrie**

Er is sprake van informatieasymmetrie wanneer de betrokken partijen (consumenten en producenten) niet de beschikking hebben over de volledige informatie over factoren die van belang zijn bij economische beslissingen (Hazeu, 2000, p. 13). Het gaat hierbij ondermeer om informatie over de kwaliteit en alternatieven.

### **Externe effecten**

Externe effecten (negatieve en positieve) kunnen een motief zijn voor overheidsop treden. Volgens de economische theorie zorgt het prijsmechanisme voor een afstemming van vraag en aanbod, een afstemming die resulteert in een prijs voor het aangeboden goed of dienst. In de prijs komen idealiter alle baten en kosten van het verhandelde goed tot uitdrukking (Hazeu, 2000, p. 68). Er bestaan echter situaties waar dit niet het geval is. Er kan sprake zijn van een externe effect die niet tot uitdrukking komt in de prijs. “Wanneer door een actie van een partij of door een transactie tussen twee (of meer) partijen een andere partij die niet bij de besluitvorming over de (trans)actie betrokken is daarvan de gevolgen ondervindt, dan is er sprake van een extern effect.” (Teulings et al, 2003, p. 5) Zowel positieve als negatieve gevolgen voor de andere partij zijn denkbaar. Teulings et al (2003, p. 6) stellen dat externe effecten ook wel worden beschreven als “een probleem van ontbrekende markten.” Zou er een markt zijn geweest voor het externe effect dan zou de partij die de gevolgen ondervindt van de transactie zeker zijn gecompenseerd dan wel voor het effect betaald hebben (Teulings et al, 2003, p. 6).

Ter verduidelijking van het begrip ‘extern effect’ een voorbeeld aan de hand van een krantenartikel:

#### **Waken bij wisselen band**

ZALTBOMMEL - De Koninklijke Marechaussee heeft maandagmiddag de A2 van Den Bosch naar Utrecht bij Zaltbommel twee uur lang afgesloten nadat een geldtransport met pech was gestrand. Zwaarbewapend personeel dat het voertuig bewaakte, zorgde voor onrust en speculaties onder automobilisten. Het waardetransport kreeg omstreeks één uur pech, aldus een defensiewoordvoerder. Het Korps Landelijke Politiediensten en de ANWB meldden dat de geldwagen een lekke band had. Na de komst van servicepersoneel kon het voertuig omstreeks drie uur verder en werd de afzetting opgeheven.

De marechaussee erkende dat de uitrusting van de medewerkers veel aandacht trok, maar zei dat die niet anders dan standaard is. De afsluiting veroorzaakte veel verkeershinder. Op de A2 naar het noorden stond een file van maximaal 15 kilometer. In de andere rijrichting veroorzaakten kijkers een file.

Bron: [www.ad.nl](http://www.ad.nl), publicatiedatum 25 september 2006

De aanwezigheid van de Koninklijke Marechaussee vloeit voort uit één van hun algemene taken, de beveiliging van waardetransporten van De Nederlandsche Bank. In dit specifieke geval betrof het een geldwagen van De Nederlandsche Bank, en besloot de Koninklijke Marechaussee om de gestrande wagen te bewaken. Dit besluit om tot bewaking over te gaan zorgde niet direct voor het ontstaan van een extern effect.

Een andere beslissing wel. Het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) besloot namelijk om de snelweg ter hoogte van Zaltbommel af te sluiten voor al het verkeer. Dit besluit zorgde voor een file, die op een bepaald tijdstip zelfs vijftien kilometer lang was. Of te wel, het besluit van de KLPD om de weg af te sluiten (actie) zorgde voor reistijdverlies (effect). Dit effect is te duiden als een negatief extern effect. Het negatieve effect van de actie komt immers terecht bij andere weggebruikers. Deze weggebruikers zijn door de KLPD niet betrokken in de afweging om de weg wel of niet af te sluiten. Ook zijn zij voor het reistijdverlies niet gecompenseerd.

### 2.2.2 Politiek motief

Ook niet-economische, politieke motieven kunnen een reden zijn voor optreden van de overheid. Dit motief heeft geen betrekking op de werking van een markt, hooguit op de uitkomsten. Op drie vormen van politieke motieven wordt nader ingegaan.

#### **Verdelingseffecten**

Een uitkomst van het marktmechanisme kan zijn dat er sprake is van een ongelijke verdeling van goederen en diensten tussen de burgers. De beoordeling in hoeverre een bepaalde ongelijke verdeling (on)wenselijk is, is aan de politiek. “Die beoordeling blijkt per politiek systeem te verschillen en in de loop van de tijd te veranderen.” (Ringeling, 1993, p. 97)

#### **Paternalistische motieven**

Bij paternalistische motieven gaat het om het ontmoedigen (of juist stimuleren) van de productie en consumptie van bepaalde goederen door de overheid. Het gaat hier om ‘merit en demerit goods’, of in goed Nederlands ‘bemoeigoederen’ (Koopmans et al, 1997, p. 4). Voorbeeld van een demerit good in Nederland zijn sigaretten. Hiervan probeert de overheid het gebruik te ontmoedigen met het heffen van accijns en het geven van voorlichting over de schadelijke gevolgen van consumptie. Een ander voorbeeld zijn de autogordels. De overheid stimuleert het gebruik van de gordel in de auto - omdat het bijdraagt aan de volksgezondheid - door het gebruik van de gordel verplicht te stellen.

#### **Maatschappelijke evenwichtigheid**

Dit motief hangt samen met de stabilisatiedoelstelling van de overheid en is gericht op de economische ontwikkeling. De overheid hanteert daarbij al vele jaren de volgende doelstellingen; een stabiel prijspeil, een evenwichtige betalingsbalans, een evenwichtige groei van de nationale productie en volledige werkgelegenheid (Koopmans et al, 1997, p. 6). Wanneer een van deze doelstellingen in gevaar dreigt te komen, kan dat een motief zijn voor de overheid om op te treden.

### 2.2.3 Rent-seeking

Een derde motief kan worden toegevoegd; overheidsoptreden als resultaat van de invloed van pressie- of belangengroepen. Deze groepen lobbyen bij de overheid om ervoor te zorgen dat er besluiten worden genomen die door deze groepen als wenselijk worden beschouwd (Arentsen en Lulofs, 1993, p. 133).

Marktpartijen proberen de overheid te gebruiken om hun positie op de markt juridisch veilig te stellen, dit kan omschreven worden als rent-seeking. Stigler (1971, pp. 4-6) beschrijft vier vormen van maatregelen die de ondernemingen wensen van de overheid. De ondernemingen willen: (1) een financiële bijdrage, bijvoorbeeld een subsidie, (2) controle op markttoetreding van nieuwe aanbieders, (3) dat de overheid hun prijsmanipulatie ondersteunt, en (4) maatregelen op markten van substitueerbare producten of aanverwante markten, bijvoorbeeld een boterfabrikant die wenst dat de overheid de consumptie van brood stimuleert.

Ten grondslag aan het rent-seeking motief ligt een belangrijke aanname. Namelijk dat de actoren die betrokken zijn bij de besluitvorming niet volledig rationeel handelen. “Bestuurlijke actoren beoordelen bepaalde beleidsvoorstellen ... niet alleen op hun inhoudelijke merites. Minstens zo belangrijk is de inschatting van wat deze voorstellen ... zullen betekenen voor de (toekomstige) onderhandelings- of invloedspositie van betrokkenen.” (Korsten en Toonen, 1988, p. 49) Wanneer bestuurlijke actoren rekening houden met of zich laten beïnvloeden door pressie- en belangengroepen kan hun (toekomstige) positie worden versterkt.

### 2.2.4 Van externaliteiten naar publiek belang

In deze paragraaf worden externe effecten nader bestudeerd, dit vanuit een politiek bestuurlijke en een economische invalshoek. De nadruk ligt daarbij op in welke gevallen externaliteiten als publiek belang worden aangemerkt.

#### **Politiek-bestuurlijke invalshoek**

Een politiek bestuurlijke benadering van publieke belangen is afkomstig van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Zij publiceerde in 2000 op eigen initiatief het rapport ‘Het borgen van publiek belang’. In een begeleidend schrijven geeft de WRR aan dat het rapport de vraag behandelt hoe de behartiging van publieke belangen het beste kan worden verdeeld over de publieke en private sector. De WRR acht een helder onderscheid tussen twee vragen van belang: de wat-vraag en de hoe-vraag. De wat-vraag heeft betrekking op de vraag voor welke belangen de overheid een eindverantwoordelijkheid dient te dragen. Centraal in het rapport van de WRR staat echter de hoe-vraag, de wijze van behartiging van publieke belangen. Hierbij gaat het om de manier waarop de overheid haar eindverantwoordelijkheid voor een bepaald belang vorm moet geven (WRR, 2000, p. 21). De WRR maakt een onderscheid tussen maatschappelijke en publieke belangen. “Belangen zijn maatschappelijke belangen als hun behartiging voor de samenleving als geheel gewenst is.” (WRR, 2000, p. 20)

De aanwezigheid van bijvoorbeeld voldoende voedsel en medische zorg is niet alleen voor één individu van belang maar ook voor de samenleving als geheel. Wanneer iets een maatschappelijk belang is, betekent dat niet automatisch dat de overheid daar verantwoordelijkheid voor moet nemen. Bepaalde maatschappelijke belangen worden bijvoorbeeld behartigd door een economische ruil (lees: transactie) tussen vrager en aanbieder.

De vraag wat publieke belangen zijn is volgens de WRR bij uitstek een politieke vraag (2000, p. 21). De politiek bepaalt welke maatschappelijke belangen behartiging behoeven. De invalshoek van de WRR, voor wat betreft de vraag wat publieke belangen zijn, kan worden getypeerd als politiek bestuurlijk. "Er is eerst sprake van een publiek belang indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt. Het zich aantrekken van maatschappelijke belangen als publiek belang betekent derhalve dat de overheid het tot doelstelling van haar beleid maakt om dit belang te behartigen." (WRR, 2000, p. 21) Twee vragen zijn volgens de WRR (2000, p. 46) aan de orde bij de (politieke) beslissing of een maatschappelijk belang als publiek belang moet worden aangemerkt:

- 1) Is er sprake van een maatschappelijk belang dat onvoldoende dreigt te worden behartigd wanneer de overheid zich dat belang niet aantrekt?
- 2) Is de overheid in staat dit belang op bevredigende wijze te realiseren?

De aanwezigheid van positieve en negatieve externe effecten kunnen reden zijn om iets als publiek belang aan te duiden. Er zijn verschillende typen van publieke belangen te onderkennen. Het kan bij publieke belangen gaan om de onderkenning van de verantwoordelijkheid van de overheid om te zorgen voor goede randvoorwaarden waardoor de markt optimaal kan functioneren. Ook kan het gaan om goederen of diensten die wel of niet (voldoende) door het marktmechanisme tot stand komen. Of waar de politiek het van belang acht om randvoorwaarden te stellen aan de productie, de levering, de prijs, dan wel de kwaliteit van deze goederen en diensten. De aard van goederen en diensten is hierbij van belang.

Op basis van zowel de rechtswetenschap als economische wetenschap lijkt één publiek belang zonder meer gegeven: de eindverantwoordelijkheid van de overheid voor een goed functionerend rechtssysteem (WRR, 2000, p. 48). De WRR stelt dat het formuleren van dit belang geen normatieve, politieke afweging behoeft. Een goed functionerend rechtssysteem wordt gezien als de randvoorwaarde voor een goed functionerende overheid en markt.

### **Economische invalshoek**

De economische wetenschap biedt een interessant analysekader voor de formulering van publieke belangen, niettemin vervalt daarmee niet de rol van de politiek bij de vaststelling van deze belangen (WRR, 2000, p. 47). Teulings et al (2003, p. 6) stellen dat externe effecten essentieel zijn voor het bestaan van publieke belangen. Externe effecten kunnen variëren in complexiteit. Daar waar een beperkt aantal partijen is betrokken (de zogenaamde eenvoudige externe effecten) kunnen de externe effecten worden geïnternaliseerd door het doen van aanvullende transacties.

Wanneer de eigendomsrechten maar helder zijn omschreven en bekend is wie de eigendomsrechten heeft, kunnen vrije onderhandelingen alsnog zorgen voor het bereiken van maximale welvaart (Dietz et al, 2004, p. 376). Het is hierbij niet van belang wie de eigendomsrechten bezit in de uitgangssituatie, het gaat erom dat de eigendomsrechten van de kosten en baten die resulteren uit een transactie volledig en nauwkeurig zijn toegewezen. Deze gedachte staat ook wel bekend als het Coase-theorema (Hazeu, 2000, p. 129).

Er zijn externe effecten waarbij het idee achter het Coase-theorema niet goed functioneert. Dit kan te maken hebben met het ontbreken van een duidelijke toewijzing van de eigendomsrechten van de kosten en baten van de transactie. Een andere mogelijkheid is dat het een complex extern effect betreft. Van een complex extern effect is sprake “wanneer er bij een extern effect veel belanghebbenden zijn.” (Teulings et al, 2003, p. 6) Dit is met name het geval wanneer het niet-uitsluitbare goederen betreft. “Derden kunnen, als ‘free-rider’, niet worden afgerekend op het verkregen voordeel, omdat een uitsluitingssanctie ontbreekt.” (Dietz et al, 2004, p. 371) Free-rider gedrag ontstaat als partijen geen deel willen uitmaken van de transactie, omdat ze verwachten het voordeel ook zonder hun bijdrage te kunnen ontvangen. De behartiging van publiek belangen worden door Teulings et al (2003, p. 7) dan ook aangeduid als “het internaliseren van externe effecten door free-rider gedrag in te dammen met behulp van publiekrechtelijke dwang.” Internaliseren van externe effecten wil niets anders zeggen dan dat wordt gezorgd dat deze effecten wel worden meegenomen in de afweging (lees: calculatie) om wel of niet te consumeren / produceren.

### Typering van goederen

Eerder is al gesteld dat volgens de theorie het marktmechanisme in beginsel leidt tot een doelmatige allocatie van individuele goederen. Deze individuele goederen hebben een aantal specifieke eigenschappen. Kenmerkend is de mogelijkheid om anderen van het gebruik ervan uit te sluiten, het gebruik aan bepaalde voorwaarden te verbinden (zoals de betaling van een prijs). Tevens is voor individuele goederen kenmerkend dat het gebruik van het goed door de een het gelijktijdige gebruik door de ander uitsluit (Toonen, 1988, pp. 115-116).

	Collectieve goederen	Individuele goederen
Soort gebruik	Gemeenschappelijk	Rivaliserend
Mate van uitsluitbaarheid	Klein	Groot
Voorbeeld	Een dijk	Schoenen

Tabel 2.a Eigenschappen van collectieve en individuele goederen

Collectieve goederen (ook wel genoemd: publieke goederen) hebben eigenschappen die afwijken van die van individuele goederen. “Een collectief goed staat aan iedereen ter beschikking op het moment dat het door een of meer individuen van een bepaalde gemeenschap wordt aangeschaft.” (Toonen, 1988, p. 116) Waar de mate van uitsluitbaarheid bij individuele goederen nog groot was is de mate van uitsluitbaarheid bij collectieve goederen klein. Deze geringe mate van uitsluitbaarheid van gebruik heeft invloed op de mate waarin dergelijke goederen tot stand komen.

Een probleem dat opsteelt is het freerider-probleem. Individuen zullen wachten tot anderen de goederen produceren/aanschaffen, zodat zij zich de baten kunnen toe-eigenen zonder dat ze meedelen in de kosten (Hazeu, 2000, p. 130). Het kan als taak van de overheid worden beschouwd om ervoor te zorgen dat collectieve goederen toch worden geproduceerd, bijvoorbeeld door alle individuen te verplichten om mee te betalen aan de aanschaf.

## 2.3 Beleidsinhoud

Aan het begin van dit hoofdstuk is beleid gedefinieerd als “het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen.” (Hoogwerf, 1993, p. 20) Uit deze definitie zijn drie elementen te halen; de doeleinden, de middelen en de tijdskeuzen. In het vervolg van deze paragraaf zullen deze elementen nader worden beschouwd. Dit omdat het voor de interpretatie van het bestaande beleid van belang is te weten wat deze elementen behelzen.

### Doel

Een doel is te beschrijven als “een wens die een persoon of groep heeft besloten te verwezenlijken.” (Bressers en Klok, 1993, p. 54) Kenmerkend voor een doel is dat het impliceert dat iemand ‘iets’ wil bereiken. Bij een doel gaat het niet om een handeling. “Een handeling verrichten we, als we dat tenminste bewust doen, altijd met een doel, maar die handeling is niet zelf het doel.” (Van de Graaf en Hoppe, 1996, p. 81)

De beleidsdoeleinden hebben verschillende kenmerken en is op een aantal manieren te onderscheiden, (1) een onderscheid tussen interne en externe doeleinden, en (2) een onderscheid tussen eenmalige en permanente doeleinden (Bressers en Klok, 1993, p. 54). Interne doeleinden zijn gericht op de verandering van een situatie binnen de overheid, externe doeleinden op een situatie daarbuiten. Bij eenmalige doeleinden wordt het beleid nadat de gestelde doelen zijn bereikt beëindigd, in tegenstelling tot bij permanente doeleinden waar de inzet van de instrumenten een meer blijvend karakter heeft.

Element van beleid	Kenmerk		
Doel	Intern doel	of	Extern doel
	Eenmalig doel	of	Permanent doel

Tabel 2.b Onderscheid beleidsdoelen naar kenmerk

De bovenstaande kenmerken hebben betrekking op de officiële beleidsdoeleinden. Echter “de officiële beleidsdoeleinden zijn vaak geen zuivere weergave van de wensen die men besloten heeft te verwezenlijken.” (Bressers en Klok, 1993, p. 53) Bestuurlijke actoren beoordelen voorstellen voor beleid niet alleen op de inhoud, zij maken ook een inschatting wat het beleid kan betekenen voor hun huidige en toekomstige positie.

## Middel

De middelen (lees: beleidsinstrumenten) zijn een belangrijk onderdeel van de beleidsinhoud. Een beleidsinstrument is te definiëren als een middel dat een beleidsactor aanwendt of kan aanwenden om het bereiken van een of meer doeleinden te bevorderen (Hoogwerf, 1993, p. 23; zie ook Van den Heuvel, 1998, p. 21). In dit verslag worden de termen ‘middel’ en ‘instrument’ naast elkaar gehanteerd. Er is een divers scala aan beleidsinstrumenten beschikbaar, waarbij de aard van het instrument te typeren is als dwang, transactie, dan wel als overreding. Deze eenvoudige indeling van de beleidsinstrumenten is weergegeven in de onderstaande tabel.

Element van beleid	Aard	Publiekrechtelijk effect
Middel	Dwang	Wet, verordening, heffing
	Transactie	Contract, verbintenis, subsidie
	Overreding	Informatie, voorlichting, public relations

Tabel 2.c Indeling van beleidsinstrumenten (ontleend aan: Van den Heuvel, 1998, p. 21)

De huidige betrekking tussen de overheid en haar omgeving is te duiden als een complex netwerk van private en publieke actoren waartussen uiteenlopende verbanden bestaan (Edelenbos en Van Twist, 1997, pp. 41,43). Dit heeft ook gevolgen voor de typering van het beleidsinstrumentarium, er is daardoor een ander soort doorsnede te maken. In relatie tot de borging van publieke belangen zijn er drie typen van borgingsinstrumenten te onderscheiden; (1) hiërarchie, (2) markt, en (3) netwerk (Dicke en de Bruijn, 2003, p. 485).

### Hiërarchie

Dit type heeft betrekking op de regulering van publieke belangen, bijvoorbeeld met behulp van wet- en regelgeving. Dicke en de Bruijn (2003, p. 486) kennen regelgeving daarbij de volgende functies toe:

- Regelgeving zorgt voor een gemeenschappelijk referentiekader op basis waarvan zaken worden aangemerkt als publiek belang, het referentiekader kan ook een sturend karakter hebben;
- Regelgeving levert een juridische grondslag voor verder handelen;
- Regelgeving biedt de overheid de mogelijkheid om eenzijdig te interveniëren, mochten andere (private) partijen dit belang niet of niet voldoende dienen.

Regulering kan gericht zijn op:

- Het creëren van de juiste randvoorwaarden waardoor transacties kunnen plaatsvinden;
- De aanbodkant, bijv. gericht op de kwaliteit van de goederen, of op de aanbieders zelf;
- De vraagkant, bijv. ter stimulering van de behoefte aan een bepaald product;
- Op het corrigeren van (ongewenste) uitkomsten van het marktmechanisme, bijvoorbeeld door het stellen van maximumprijzen.



Een ander instrument voor de regulering van publieke belangen is zelfregulering. Dit houdt in dat maatschappelijke partijen in bepaalde mate zelf verantwoordelijk zijn voor het opstellen en/of uitvoeren en/of handhaven van de regels (Baarsma et al, 2003, p. 13). Verschijningsvormen van zelfregulering zijn bijvoorbeeld keurmerken, gedragscodes, en normeringen. Een situatie is denkbaar dat regelgeving een terugvaloptie vormt wanneer zelfregulering onvoldoende zorgt voor de borging van publieke belangen.

Wanneer de politiek een bepaald goed aanmerkt als zijnde van publiek belang, dan kan het zijn dat dit goed op basis van uitkomsten van het marktmechanisme al wordt geproduceerd. De overheid zou voor de borging van het publieke belang bepaalde kwaliteitseisen kunnen stellen aan het product. Deze eisen kunnen worden opgelegd met behulp van specifieke wetgeving, maar ook kunnen de producenten zelf besluiten om bepaalde kwaliteitseisen te omarmen en hun eigen sector te reguleren. Marktpartijen zullen zichzelf willen reguleren om daarmee een beter imago te scheppen, maar ook om wetgeving te voorkomen, uit te stellen, of zelfs overbodig te maken (Baarsma et al, 2003, pp. 17-18). Op het proces en de uitkomsten van zelfregulering hebben zij namelijk veel meer invloed, dan op het politieke proces om te komen tot wet- en regelgeving.

### Markt

Bij het borgen van belangen via de markt, gaat het om het benutten van de kracht van concurrentie (WRR, 2000, pp. 60-62). Het gaat erom hoe de overheid ervoor kan zorgen dat marktpartijen publieke belangen gaan borgen. Concurrentie kan er enerzijds toe bijdragen dat goederen, die van publiek belang zijn, ook worden geproduceerd. Immers concurrentie verbetert niet alleen de kostenefficiëntie van producten, ook leidt het tot een betere afstemming van productie en behoeften. Anderzijds kan de overheid de goederen ook zelf (laten) produceren en aanbieden. De overheid kan dit uitbesteden aan een marktpartij, of een concessie verlenen voor een langere tijd.

Borgen van belangen via concurrentie:

- De overheid kan zelf optreden als vrager;
- De overheid kan de productie stimuleren, bijvoorbeeld met subsidies;  
De overheid kan zelf gaan optreden als aanbieder, maar daarbij de feitelijke productie en distributie weer overlaten aan de markt. Bijvoorbeeld door het verlenen van concessies of door de uitbesteding van werkzaamheden;
- Bedrijven gaan zelf over tot borging, bijvoorbeeld door bepaalde goederen te produceren/leveren. Dit om hun imago bij de consument te verbeteren. De overheid kan dit gedrag aanmerken als voorbeeldgedrag, wat weer goede reclame is voor het betreffende bedrijf.

### Netwerk

De borging van publieke belangen kan ook vorm krijgen in de verbanden tussen private en publieke actoren. De publieke belangen worden veilig gesteld in een proces van overleg en onderhandeling, waarbij de overheid de institutionele structuur van dit proces kan faciliteren (Dicke en de Bruijn, 2003, p. 486). De overheid gaat in dit geval niet over tot een eenzijdige interventie, maar stelt zich op als één van de (betrokken) partijen.

## Tijdskeuzen

Tijdskeuzen hebben betrekking op de keuze voor een bepaald tempo of tijdsvolgorde. De tijdskeuzen van beleid kunnen betrekking hebben op zowel de beleidsdoeleinden als op de beleidsinstrumenten (Bressers en Klok, 1993, p.56). Wanneer moeten bijvoorbeeld de beleidsdoeleinden bereikt zijn? In welk tempo of tijdsvolgorde worden de beleidsinstrumenten ingezet? Niet ieder beleid bevat trouwens een duidelijke beschrijving van de tijdskeuzen.

## 2.4 Effecten van beleid

Bij effecten van beleid gaat het om die effecten die optreden als gevolg van het gevoerde beleid. Of te wel er bestaat een oorzaak-gevolg relatie tussen het beleid en de effecten die optreden. Deze causale relatie is door het complexe beleidsveld soms lastig te bewijzen.

### Soorten beleidseffecten

Beleids effecten zijn op drie manieren te onderscheiden, (1) naar beoogde en niet beoogde effecten (lees: neveneffecten), (2) naar voorziene en niet voorziene effecten, en (3) naar directe en indirecte effecten (Bressers, 1984, pp. 113-114).

Effecten van beleid	Typering effect		
Effect	Beoogde effect	-	Niet beoogde effect
	Voorziene effect	-	Niet voorzien effect
	Direct effect	-	Indirect effect

Tabel 2.d Soorten beleidseffecten

Beoogde effecten zijn die effecten waarvan het ook vooraf de bedoeling was dat ze zouden optreden. Niet beoogde effecten (ook wel neveneffecten genoemd) zijn die effecten van beleid die men vooraf niet beoogd had. Het feit dat een effect een neveneffect is, is slechts een categorisering en geen beoordeling van het effect. Neveneffecten worden niet per definitie negatief gewaardeerd, neveneffecten kunnen ook positief uitvallen (Bressers, 1984, p. 113).

Voorziene effecten zijn effecten van het beleid die vooraf zijn verwacht. Niet voorziene effecten zijn logischerwijs effecten die vooraf niet waren verwacht. Ook dit onderscheid zegt niets over de beoordeling van het effect. Niet voorziene effecten kunnen best als positief gewaardeerd worden.

Directe effecten zijn effecten die direct het gevolg zijn van het beleid. Indirecte effecten zijn effecten die een afgeleide zijn van een direct effect.

Voorbeelden van beleid dat geleid heeft tot niet-beoogde effecten (lees: neveneffecten) zijn ruimschoots aanwezig. Neveneffecten zijn lang niet altijd voorzien, ook worden ze soms als negatief beoordeeld. In het onderstaande kader een aantal voorbeelden van neveneffecten.

### Neveneffecten

“Het kan allemaal zo verkeerd uitpakken. Je geeft de kamerhuurder een betere wettelijke bescherming en niemand wil nog kamers verhuren. Ja, zonder contract en zonder opzegtermijn, dat wel. De productie en verkoop van xtc wordt stevig aangepakt en een paar weekends later vallen de eerste doden, omdat er alleen nog maar rotzooi te krijgen is. De Koppelingswet maakt het voor illegale vreemdelingen steeds moeilijker een beetje een normaal bestaan op te bouwen en het gevolg is dat er meer de criminaliteit in gaan. Artsen klagen erover dat de nieuwe Euthanasiewet, die hen had moeten beschermen, nu gebruikt wordt door patiënten en hun familieleden om euthanasie af te dwingen. De wet op de psychiatrische dwangopneming is in de praktijk zo moeilijk uit te voeren, dat de weg naar de politiecel de gemakkelijkste oplossing wordt”. “... Van dit soort voorbeelden zijn er honderden, op alle beleidsterreinen. Wetgeving en beleid, bedoeld om problemen op te lossen of nieuwe kansen te geven, roepen heel vaak nieuwe problemen op of blijken zelfs in hun tegendeel te kunnen verkeren.”

Uit: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2002, p. 7.

## 2.5 Samenvatting en leeswijzer

### Samenvatting

Beleid kan worden onderscheiden in drie elementen; doeleinden, middelen en tijdskeuzen. Om beleid te begrijpen dient ook de omgeving van het beleid te worden beschouwd, deze omgeving heeft onder meer invloed op de werking van het beleid. Beleid heeft ook effecten. Er kan sprake zijn van een beoogd effect (was vooraf de bedoeling dat het zou optreden), maar ook neveneffecten (die waren niet beoogd) kunnen optreden.

Drie motieven voor overheidsop treden zijn te onderscheiden; (1) marktfalen als motief, (2) politieke motieven, en (3) rent-seeking als motief. Een van de verschijningsvormen van marktfalen is de aanwezigheid van externe effecten. Van een extern effect is sprake wanneer een partij die niet bij een transactie is betrokken wel positieve of negatieve effecten van de transactie ontvangt.

Externe effecten spelen een belangrijke rol bij de vaststelling of iets van publiek belang is. Vanuit een politiek bestuurlijke invalshoek bekeken is het aan de politiek om te bepalen of iets van publiek belang is. Vanuit de economische invalshoek is de aanwezigheid van complexe negatieve externe effecten essentieel, complex houdt in dat er veel belanghebbenden betrokken zijn.

### Leeswijzer voor het vervolg

In de vraagstelling van dit onderzoek staat beschreven dat er specifiek wordt gekeken naar de effecten van bepaald beleid op de markt voor berging van personenauto's in Nederland. Daarom zal in het volgende hoofdstuk inzicht worden verschaft in wat een markt is en welke variabelen zijn te onderscheiden. Dit inzicht wordt verschaft op basis van relevante theorieën.



### 3 Een markt en zijn variabelen

In dit hoofdstuk wordt inzicht verschaft in wat een markt is en welke variabelen zijn te onderscheiden. Als eerste wordt ingegaan op transacties en de kosten die daarmee gepaard gaan. Vervolgens is er aandacht voor de verschillende kenmerken en vormen van een markt. Prijsvorming wordt besproken, evenals de verschillende vormen van prijsmanipulatie. Afgesloten wordt met bijzondere selectiemechanismen die gehanteerd kunnen worden om te komen tot prijsvorming en het realiseren van transacties.

#### 3.1 Transacties en het bestaan van markten

In de neo-institutionele economie staat onder meer het transactiebegrip centraal en de gedachte dat transacties niet zonder kosten tot stand komen. Met behulp van het transactiebegrip kan het bestaan van onder meer markten worden verklaard (Hazeu, 2000, p. 9).

##### Transacties en eigendomsrechten

Een transactie is te definiëren als “een wederzijdse verplichting van twee of meer partijen waarbij rechten en plichten worden geruild.” (Teulings et al, 2005, p. 19) Of anders geformuleerd, bij een transactie vindt een overdracht plaats van eigendomsrechten. Het is bij deze ruil wel van belang dat bekend is wat het eigendomsrecht precies inhoudt en wie het eigendomsrecht in handen heeft. Wet- en regelgeving is niet alleen noodzakelijk om ervoor te zorgen dat eigendomsrechten kunnen worden vastgesteld en geruild, maar ook om er voor te zorgen dat de naleving van de ruil kan worden afgedwongen (Teulings et al, 2005, p. 30).

Stel de fiets van meneer A wordt geruild voor het geld van mevrouw B. Het eigendomsrecht van de fiets lag voor de ruil bij meneer A en ligt na de ruil bij mevrouw B. Voor mevrouw B is het van belang dat meneer A na de ruil inderdaad niets meer te zeggen heeft over de fiets. Op basis van de wet- en regelgeving ligt de zeggenschap over de fiets, met de overdracht van het eigendomsrecht, niet langer bij meneer A.

Situatie	Eigendomsrecht	
	Fiets	Geld
Voor de ruil	Meneer A	Mevrouw B
Na de ruil	Mevrouw B	Meneer A

Tabel 3.a Voorbeeld van ruil van eigendomsrechten

Een transactie heeft, aangezien het een economische activiteit is, behoeftebevrediging als doel. Voor de bevrediging van behoeften zijn middelen nodig, middelen in de vorm van goederen of diensten. Wanneer het goederen betreft die niet schaars zijn, hoeft niet te worden gekozen voor welke behoeftebevrediging het goed wel en niet beschikbaar is. De bevrediging van de ene behoefte staat de andere behoeftebevrediging niet in de weg (Dietz et al, 2004, p. 23).

Echter door de relatieve schaarste van middelen kunnen niet alle individuele behoeften worden bevredigd. “Veel behoeften blijven dus onbevredigd, omdat de middelen schaars zijn in verhouding tot de behoeften.” (Dietz et al, 2004, p. 23) De toedeling van schaarse goederen kan gestalte krijgen via een transactie. Door deze overdracht vindt aldus behoeftebevrediging plaats en stijgt de (individuele) welvaart. Zolang transacties voordelig zijn voor alle direct betrokken partijen worden zij gerealiseerd (Teulings et al, 2003, p. 4). “Maximale welvaart, ofwel een Pareto-optimum, is bereikt als niemands behoeftebevrediging kan toenemen zonder dat de welvaart van één of meer andere leden van die groep kleiner wordt.” (Dietz et al, 2004, p. 357) Wanneer dit optimum is bereikt zullen theoretisch gezien geen nieuwe transacties tot stand komen.

### **Transactiekosten**

In de transactiekostentheorie staat de economische ruil centraal tussen partijen en de daaraan verbonden kosten (Hazeu, 2000, p. 68). De gedachte dat transacties gepaard gaan met kosten, wijkt af van de neo-klassieke opvatting, waarin wordt aangehouden dat transacties kosteloos tot stand komen. In het economisch verkeer worden echter wel degelijk kosten gemaakt om een bepaalde transactie tot stand te brengen, extra kosten naast de normale productiekosten. Deze transactiekosten omvatten “de kosten van het zoeken van informatie en de verwerking daarvan, de onderhandelingskosten en de kosten die verbonden zijn aan de handhaving van de overeenkomst.” (Dietz et al, 2004, p. 378) Of zoals Hazeu (2000, p. 73) het formuleerde, “het gaat om alle kosten die noodzakelijk zijn om het ‘contract’ in ruime zin tussen partijen ‘vollediger’ te maken.” De hoogte van de transactiekosten is variabel. Er zijn meerdere factoren die de hoogte beïnvloeden, te denken valt aan het aantal betrokken actoren, de mate waarin zichtbaar wordt of de betrokkenen zich wel of niet aan de afspraken houden, en het karakter van de eigendomsrechten die geruild worden. Ook de eigenschappen van de bij de transactie betrokken actoren kunnen de hoogte van de kosten beïnvloeden (Hazeu, 2000, p. 76).

Het bestaan van markten en organisaties kan deels worden verklaard uit het feit dat daarmee wordt gepoogd de transactiekosten te verlagen, dit door de variabelen die de hoogte van de kosten bepalen minder variabel te maken. De keuze voor een bepaald mechanisme (bijvoorbeeld markt of hiërarchie) wordt gemaakt door een afweging op basis van de totale kosten, zowel de productiekosten als de transactiekosten worden hierbij meegenomen (Hazeu, 2000, p. 26).

## **3.2 Marktkenmerken en -vormen**

Een markt kan gezien worden als een denkbeeldige ontmoetingsplaats van consumenten en producenten (Dietz et al, 2004, p. 49). Het abstracte begrip ‘markt’ is te definiëren als “de confrontatie van vraag en aanbod van een goed, waarbij het prijsmechanisme informatie zichtbaar maakt over de kosten van een goed aan de aanbodzijde en de behoefte aan het goed aan de vraagzijde.” (Hazeu, 2000, p. 131) Of zoals Lindblom het omschreef, een markt is “not a place but a web, not a location but a set of co-ordinating performances.” (Lindblom, 2001, p. 40)

Iedere onderneming is actief op een bepaalde markt. Een markt waarop bepaalde vragers en aanbieders actief zijn, een bepaald goed of dienst wordt verhandeld en een markt met een bepaalde geografische omvang. Zo is Bakkerij de Boer actief op de markt voor bakkerijproducten op Ameland. Om vast te stellen welke markt onderwerp van onderzoek is, wordt een markt afgebakend. Het afbakenen van markten wordt met name gedaan zodat vraagstukken van marktordening en mededinging kunnen worden beoordeeld. In zowel economische als juridische kringen gaat het bij de afbakening om het definiëren van de relevante markt. “Het begrip relevante markt impliceert de beschrijving van de producten of diensten die deze markt omvat, en de beoordeling van de geografische omvang van die markt.” (Baarsma et al, 2002, p.8)

Begrip	Definitie
Productmarkt	Alle goederen en/of diensten die - op grond van hun kenmerken, prijzen en het gebruik waarvoor zij zijn bestemd - door de afnemer als onderling verwisselbaar of substitutie-eerbaar worden beschouwd.
Geografische markt	Het gebied waarbinnen ondernemingen goederen en/of diensten aanbieden, waarbinnen de concurrentievoorwaarden gelijkwaardig zijn en duidelijk afwijken van die van aangrenzende gebieden.

Tabel 3.b Definities relevante productmarkt en geografische markt (bron: NMa, 2003, p. 6)

De aard van het product gaat over de mate waarin het product heterogeen of homogeen is. Homogene goederen zijn goederen die door de afnemer als identiek worden beschouwd, ook identiek in de zin van kwaliteit. Of anders gezegd “het kenmerk van een homogeen product is dat een prijsverschil de enige factor is die de koper ertoe zal brengen aan de ene verkoper de voorkeur te geven boven de andere.” (Dietz et al, 2004, p. 207) Volgens Hazeu (2000, p. 24) zijn goederen en diensten in de praktijk zelden homogeen, ze zijn juist in toenemende mate heterogeen doordat er sprake is van een waarneembare kwaliteitsvariatie. Uit concurrentieoverweging kan een aanbieder zich onderscheiden van andere aanbieders, bijvoorbeeld door het aanbieden van een bepaalde service of door het ‘creëren’ van een bepaald productimago. Te denken valt hier bijvoorbeeld aan het onderscheidende imago van de Ipod van Apple Inc.

Het aantal aanbieders heeft betrekking op het aantal bedrijven dat de producten (en/of diensten) ter verkoop aanbiedt. Wanneer er veel aanbieders zijn heeft een beslissing van één ondernemer om zijn aanbod te verhogen of te verlagen geen effect op de prijsvorming. Wanneer sprake is van een volkomen concurrentie, zijn de ondernemers prijsnemer omdat zij de marktprijs als gegeven moeten aannemen (Dietz et al, 2004, p. 207). De invloed van een onderneming op de prijsvorming is groter wanneer zij opeert in een markt met slechts weinig (oligopolie) of zelfs één aanbieder (monopolie). Zo zal een monopolist zich geen zorgen hoeven te maken over concurrerend gedrag van andere ondernemingen, eenvoudigweg omdat deze er niet zijn.

Op basis van de aard van het verhandelde product en het aantal betrokken aanbieders en vragers kan een bepaalde marktform worden getypeerd, deze verschillende vormen zijn weergegeven in de onderstaande tabel (tabel ontleend aan Dietz et al, 2004, p. 206). Het eerder besproken marktgedrag hangt sterk samen met de actuele marktform. Wanneer slechts een beperkt aantal producenten (of zelfs maar één) aanwezig is op een markt kan ongewenst marktgedrag ontstaan. Aanbieders kunnen hun positie op markt misbruiken, bijvoorbeeld door onderling prijsafspraken te maken, of door toetreding van nieuwkomers te verhinderen.

Aard van het product	Aantal aanbieders	Marktform
Homogeen	Veel	Volkomen concurrentie
	Weinig	Homogeen oligopolie
	Eén	Monopolie
Heterogeen	Veel	Monopolistische concurrentie
	Weinig	Heterogeen oligopolie

Tabel 3.c Marktformen (ontleend aan Dietz et al, 2004, p. 206)

Uit de bovenstaande tabel zou kunnen worden afgeleid dat een marktform enkel getypeerd wordt op basis van het aantal aanbieders. Dat is echter niet correct. Er kan ook sprake zijn van slechts één vrager, deze marktform wordt ook wel vraagmonopolie of monopsonie genoemd (Van Muiswinkel, 1969, p. 27). Een markt met weinig vragers kan ook als oligopolie worden bestempelt.

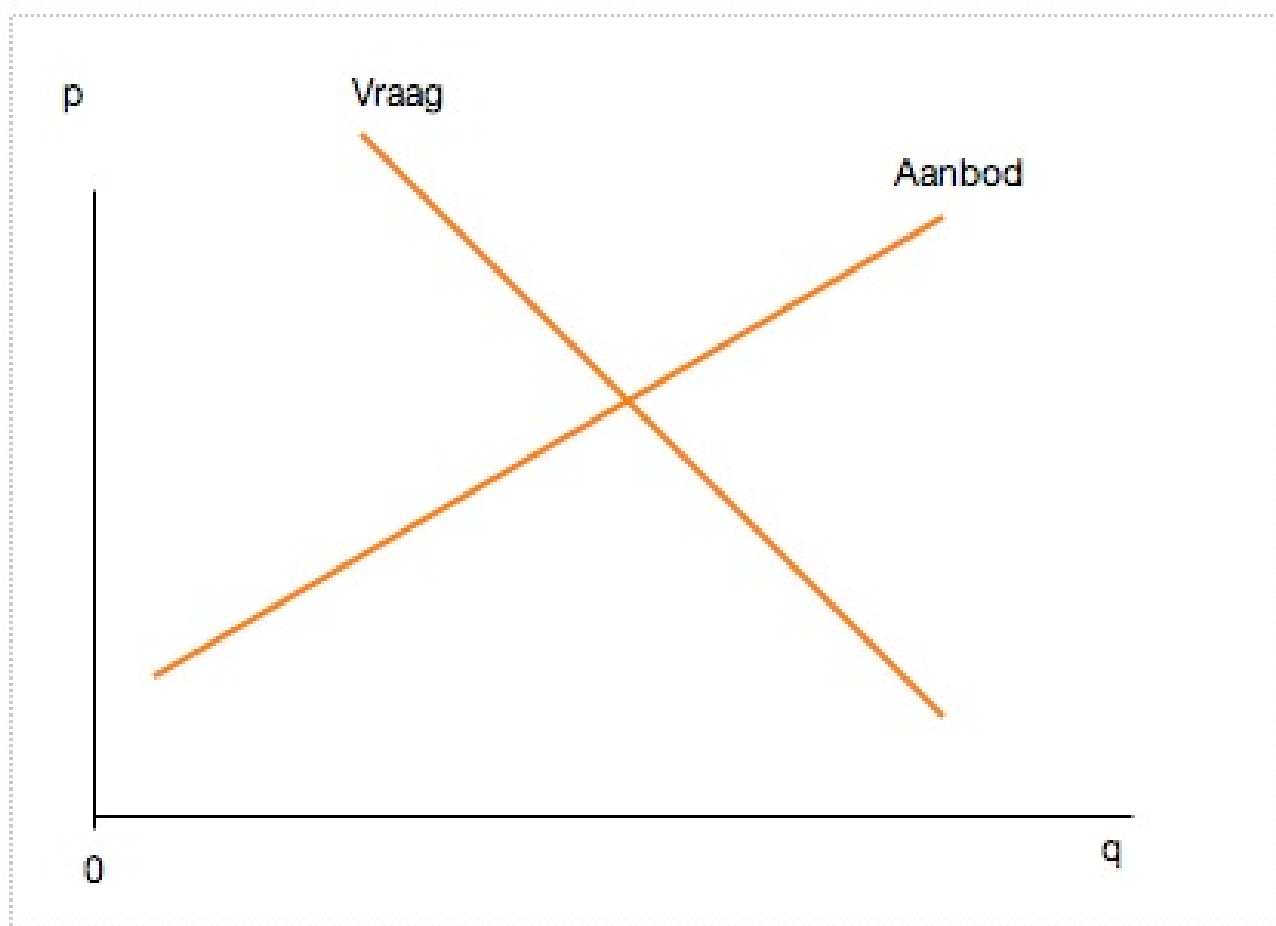
Op een markt kan ook sprake zijn van een trend van schaalvergroting of schaalverkleining, zowel aan de kant van de aanbieders als aan de kant van de vragers. Een verandering van de schaal van een organisatie heeft veelal het doel om schaalvoordelen te behalen, voordelen die kunnen bijdragen aan een betere concurrentiepositie. Wanneer vragers hun krachten voor bijvoorbeeld de inkoop bundelen, zal de druk op de aanbieders toenemen om zo laag mogelijke prijsaanbiedingen te doen. Deze schaalvergroting aan de kant van de aanbieders leidt via orders van grotere omvang en meer kwaliteitsgaranties vaak ook tot schaalvergroting bij leveranciers (EIM, 2005, p. 21). Door capaciteitsuitbreiding of door fusies en overnames kan er ook sprake zijn van schaalvergroting bij aanbieders. Door schaalvergroting of -verkleining verandert vaak ook het aantal aanbieders dan wel vragers op een markt.



### 3.3 Prijsvorming en -manipulatie

Op een markt vindt prijsvorming plaats, waarbij vraag en aanbod variabelen zijn. De evenwichtsprijs is de prijs die geldt wanneer de aangeboden en gevraagde hoeveelheid aan elkaar gelijk zijn (Dietz et al, 2004, pp. 54-55). De feitelijke prijs verandert als de gevraagde en aangeboden hoeveelheid toe- en afneemt, en omgekeerd veranderen de gevraagde en aangeboden hoeveelheid als reactie op wijzingen in de prijs (Dietz et al, 2004, p. 52). In een vraag- en aanbodcurve zijn de verschuivingen grafisch weer te geven, waarbij de assen worden gevormd door de prijs ( $p$ ) en de hoeveelheid ( $q$ ). De vraagcurve weerspiegelt de collectieve vraag naar een bepaald goed in relatie tot een bepaalde prijs, waar de aanbodcurve het aanbod weerspiegelt van hetzelfde goed in relatie tot een bepaalde prijs. De vraagcurve heeft meestal een dalende curve ( $q$  neemt toe als  $p$  daalt), de aanbodcurve heeft meestal een stijgende curve ( $q$  neemt toe als  $p$  stijgt) (Dietz et al, 2004, p. 54).

In figuur 3.a. is een vraag- en aanbodcurve weergegeven. Beide curves kunnen onafhankelijk van elkaar verschuiven, echter in de werkelijkheid komt het vaak voor dat beide curves verschuiven.



Figuur 3.a Vraag- en aanbodcurve (afgeleid figuur van: Dietz et al, 2004, p. 56)

Zes factoren zijn te onderscheiden die een verschuiving van de vraagcurve veroorzaken (Dietz et al, 2004, pp. 55-56); (1) inkomen van de consument, (2) voorkeuren van de consument, (3) prijzen alternatieve producten, (4) omvang van de bevolking, (5) samenstelling van de bevolking, en (6) inkomensverdeling.

Ook de aanbodcurve kan verschuiven. Het aantal aanbieders, de productietechniek, de prijzen van grond- en hulpstoffen en de prijzen van alternatieve producten kunnen zorgen voor een verschuiving van de aanbodcurve (Dietz et al, 2004, pp. 57-58). Zo is te verwachten dat het aanbod groter is bij een bepaalde prijs in een situatie met veel aanbieders, dan in een situatie met slechts enkele aanbieders.

In het voorgaande is steeds uit gegaan van een bepaald evenwicht tussen vraag en aanbod waardoor een bepaalde prijs tot stand komt. Er zijn situaties waarbij deze vrije prijsvorming niet op gaat. Bepaald marktgedrag kan de vorm aannemen van prijsmanipulatie. Bij marktgedrag gaat het ondermeer over de beslissingen van de onderneming over de te produceren hoeveelheid én de prijs waarvoor het product wordt aangeboden (Dietz et al, 2004, p. 209). Aanbieders kunnen hun (machts) positie op een markt misbruiken om voordelen uit de markt te halen. Bijvoorbeeld door het onderling maken van prijsafspraken, of het bewust laag houden van het aanbod, waardoor de consument een hogere prijs betaalt dan de prijs die totstandgekomen zou zijn onder concurrerende omstandigheden. Ook is het mogelijk dat een aanbieder die op een bepaalde deelmarkt het alleenrecht of een dominante positie heeft, met de opbrengsten uit de ene deelmarkt zijn activiteiten op een andere deelmarkt gaat subsidiëren. Dit verschijnsel wordt een kruissubsidie genoemd ([www.opta.nl](http://www.opta.nl), zie ook Teulings et al, 2005, pp. 57-58).

Ook de overheid kan besluiten over te gaan tot manipulatie van een bepaalde prijs. Twee vormen van deze manipulatievorm kunnen worden onderscheiden (Dietz et al, 2004, p. 269):

- 1) Directe prijsmanipulatie  
Het instellen van een minimum of maximumprijs, een prijs die respectievelijk boven en onder de evenwichtsprijs ligt.
- 2) Indirecte prijsmanipulatie  
Het heffen van kostprijsverhogende belastingen dan wel het verstrekken van kostprijsverlagende subsidies.

Het instellen van een maximumprijs is veelal bedoeld om ervoor te zorgen dat consumenten tegen een aanvaardbare prijs een bepaald schaars goed kunnen aanschaffen, de maximumprijs is te zien als een soort van bescherming voor de consument. Een voorbeeld van deze vorm van prijsmanipulatie is de maximumprijs die de overheid heeft gesteld voor bepaalde geneesmiddelen. Wanneer de maximumprijs bijna gelijk dan wel lager is dan de kostprijs, zal het aanbod zeker dalen. Het zal voor producenten minder aantrekkelijk zijn om door te gaan met produceren, aangezien er geen tot weinig winst te behalen is.

De minimumprijs wordt ook wel de garantieprijs genoemd, dit omdat het de aanbieders de zekerheid (lees: garantie) biedt dat zij in ieder geval een bepaalde prijs voor hun goed ontvangen. Een voorbeeld van een minimumprijs is het minimumloon. Voorbeelden van indirecte prijsmanipulatie zijn de tabaksaccijnzen (kostprijsverhogende belasting) en de individuele zorgtoeslag (kostprijsverlagende subsidie).

### 3.4 Selectiemechanismen en contractvormen

Soms wordt een specifieke techniek gehanteerd om te komen tot prijsvorming en het realiseren van transacties. De keuze voor een bepaalde techniek wordt “goeddeels beheerst door de machtspositie van de betrokken vragers en aanbieders en door de aard van het verhandelde goed.” (Van Muiswinkel, 1969, p. 109) Voorbeelden van specifieke technieken om te komen tot prijsvorming en de realisatie van transacties zijn aanbestedingen, inschrijvingen en veilingen. Een aanbesteding kan getypeerd worden als een inkooptechniek, een inschrijving en een veiling kunnen getypeerd worden als een verkooptechniek (Van Muiswinkel, 1969, pp. 121, 128). Bij een aanbesteding vraagt een aanbesteder (de opdrachtgever) offertes van leveranciers voor het leveren van goederen of diensten. Van te voren heeft de opdrachtgever selectiecriteria opgesteld die ook bekend zijn bij de bedrijven die een offerte indienen. De opdrachtgever maakt een keuze uit de ingediende offertes op basis van de laagste prijs of de economisch meest voordelige aanbieding. Ook in Europees verband zijn er verplichtingen en richtlijnen rond aanbestedingen. Zo moeten bepaalde opdrachten openbaar worden aanbesteed, waarbij bedrijven binnen de EU onder gelijkwaardige voorwaarden meedingen naar de opdracht.

Het contract dat gesloten wordt tussen de partijen kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Er kan sprake zijn van een volledig contract, waarin alle voor het contract denkbare toekomstige situaties worden gespecificeerd. Ook kunnen de bindende afspraken uit het contract worden afgedwongen door een beroep te doen op een derde partij, bijvoorbeeld een rechter (Hazeu, 2000, p. 130). Een andere vorm is een impliciet contract. Er is in dat geval sprake van een onuitgesproken verwachting dat de andere partij nu of in de toekomst iets terug zal doen. Het volledige en het impliciete contract kunnen beschouwd worden als de twee extreme varianten. In de praktijk komen vormen van contracten voor die qua vorm tussen beide extremen geplaatst kunnen worden.

Een andere typering van de contractvorm heeft betrekking op de wijze van financiering. Er kan sprake zijn van input financiering, output financiering en outcome financiering (Koning en Onderstal, 2004, p. 48). In de praktijk komen ook mengvormen voor.

Type financiering	Aanbesteder betaalt ...
Input financiering	Achteraf de gemaakte kosten / vooraf de begrote kosten
Output financiering	Per geleverde dienst
Outcome financiering	Beloning voor de geleverde prestatie / waarbij de prestatie wordt beoordeeld

Tabel 3.d Typering contractvorm naar wijze betaling (bron: Koning en Onderstal, 2004, p. 48-49)

### 3.5 Samenvatting en leeswijzer

#### Samenvatting

Bij een transactie vindt een overdracht plaats van eigendomsrechten. Een transactie heeft behoeftebevrediging als doel. In het economische verkeer worden kosten gemaakt om transacties tot stand te laten komen, extra kosten naast de normale productiekosten. Deze kosten worden transactiekosten genoemd. De keuze voor een bepaald mechanisme (bijvoorbeeld markt of hiërarchie) wordt gemaakt door een afweging op basis van de totale kosten.

Op een markt vindt de confrontatie plaats tussen de variabelen 'vraag' en 'aanbod', hetgeen resulteert in een bepaalde prijs. Er zijn specifieke inkoop- en verkooptechnieken te hanteren om te komen tot prijsvorming en het realiseren van transacties, bijvoorbeeld een aanbesteding, veiling en inschrijving.

Er komen situaties voor waarin geen sprake is van vrije prijsvorming. Er is een aantal vormen van prijsmanipulatie te onderscheiden, zowel de vragers, aanbieders als de overheid kunnen in bepaalde situaties besluiten de prijs te manipuleren. Dit kan, bijvoorbeeld wanneer vragers of aanbieders dit doen, aangemerkt worden als ongewenst marktgedrag.

Een markt kan worden beschreven aan de hand van de producten die verhandeld worden en het geografische gebied waarbinnen dit gebeurt. De aard van de producten kunnen in meer of mindere mate homogeen of heterogeen zijn. Er zijn zowel vragers als aanbieders op een markt actief, waarbij het aantal van beide kan variëren. Op basis van het aantal aanbieders en vragers en de aard van het product kan een bepaalde marktform worden getypeerd. Marktgedrag (de beslissingen over de prijs en de hoeveelheid waarin een product geproduceerd wordt) hangt sterk samen met de actuele marktform.

#### Leeswijzer voor het vervolg

In de hoofdstukken 2 en 3 zijn de theorieën weergegeven die gebruikt gaan worden om de empirie op gestructureerde wijze in kaart te brengen. In hoofdstuk 4 zal een bepaald onderzoekstype worden gekozen en tevens verantwoord. Een type waarmee uiteindelijk zo betrouwbaar mogelijke uitspraken kunnen worden gedaan over het vraagstuk.

## 4 Methodologie en verantwoording

Voor de beantwoording van de centrale vraag van dit onderzoek zijn bepaalde gegevens nodig, worden bepaalde methoden toegepast en bepaalde theorieën gehanteerd. In dit hoofdstuk vindt hiervan een verantwoording plaats.

Achtereenvolgens komen aan de orde een verantwoording van de wijze van benadering van het vraagstuk, het onderzoekstype, de onderzoekseenheid, en de verzameling van relevante data. Ook wordt verantwoord hoe de gehanteerde methode leidt tot betrouwbare uitspraken.

### 4.1 Verantwoording van gehanteerde theorie

In de hoofdstukken 2 en 3 zijn theorieën weergegeven die gebruikt gaan worden om een antwoord te verkrijgen op de vraagstelling van het onderzoek. Hoofdstuk 2 bevat onder meer een bestuurskundige benadering van de inhoud en de effecten van beleid. Deze benadering levert inzicht in hoe op gestructureerde wijze inzicht kan worden verkregen op de zowel de elementen van beleid (doeleinden, middelen en tijdskeuzen) als op de effecten van beleid. Ook de economische theorieën (hoofdstuk 3), over een markt en zijn variabelen, zijn van algemene aard. De theorieën in hoofdstuk 2 zijn toe te passen op ieder willekeurig beleid, de theorieën van hoofdstuk 3 zijn te gebruiken voor het beschrijven van iedere willekeurig (deel)markt. Beide kunnen ook afzonderlijk van elkaar worden gehanteerd.

De twee afzonderlijke perspectieven, één gericht op het beleid en de beleidseffecten en één gericht op transacties en markten, maken het mogelijk om de twee hoofdelementen van de centrale vraagstelling van dit onderzoek analytisch te beschouwen. De vraagstelling heeft immers betrekking op de effecten van bepaald beleid (de LPR) op een markt (de markt voor berging van personenauto's). Op basis van deze beschreven theoretische inzichten is het mogelijk om een onderbouwd zicht te krijgen in beide elementen. Dit inzicht is nodig om op verantwoorde wijze een causaal verband te kunnen leggen tussen het beleid en de effecten die zijn waar te nemen op de markt. Het is wel zaak een geschikte onderzoeksopzet te hanteren, een opzet waarmee de causale relatie tussen beleid en effecten zo betrouwbaar mogelijk kan worden gelegd.

### 4.2 Onderzoekstype

In de centrale vraag van dit onderzoek is reeds verwoord (zie paragraaf 1.2), dat het onderzoek inzichtelijk dient te maken welke effecten op de markt voor autoberging zijn toe te schrijven aan de Landelijke Personenautoregeling. Deze gekozen vraagstelling betreft een feitelijke, empirische vraag en geen normatieve vraag. Het gaat om een beschrijving van kenmerken van een bepaalde onderzoekseenheid, waardoor het onderzoekstype te karakteriseren is als een beschrijvend onderzoek.

Het onderzoek betreft een beleidsevaluatie. Beleidsevaluaties kunnen betrekking hebben op (1) de inhoud van het beleid, (2) de beleidsprocessen en (3) de effecten van beleid (Van de Graaf en Hoppe, 1996, p. 386). Dit onderzoek heeft betrekking op het laatste, de effecten van beleid.

Het is van belang om een onderzoekstype te hanteren waarmee een zo betrouwbaar mogelijke causale toerekening kan worden gedaan van de effecten van het beleid. Niet ieder waarneembaar effect op de bergingsmarkt mag automatisch worden toegeschreven aan de Landelijke Personenautoregeling. Er zullen mogelijk ook effecten waar te nemen zijn die zijn ontstaan door andere factoren. Het is niet verantwoord om deze effecten toe te schrijven aan de LPR. Om een betrouwbaar antwoord te geven op de centrale vraag is het van belang om de effecten van de LPR zo veel mogelijk te isoleren. Het creëren van een controlegroep is voor dit onderzoek ondoenlijk. Daarom is gekozen voor een (quasi) experimentele onderzoeksopzet. Met deze opzet kan echter wel een minder betrouwbare relatie gelegd kan worden tussen beleid en mogelijke beleidseffecten, dan met het klassieke laboratorium experiment (Bressers, 1984, p. 123).

### Effectenonderzoek

Van de (quasi) experimentele onderzoeksopzetten lijkt effectenonderzoek de meest geschikte methode voor het uitvoeren van dit onderzoek, omdat met deze methode de relevante effecten van de LPR zo veel mogelijk geïsoleerd kunnen worden. Naast situatieonderzoek, doelbereikingsonderzoek en effectiviteitonderzoek, is effectenonderzoek één van de vier vormen van evaluatieonderzoek naar beleidsinstrumenten (Van de Graaf en Hoppe, 1996, p. 412). Effectenonderzoek onderscheidt zich van het klassieke laboratorium experiment, doordat de onderzoeker de omstandigheden niet kan manipuleren omdat het beleid in een bepaald beleidsveld effect heeft (Bressers, 1984, p. 123). De keuze voor effectenonderzoek wordt verantwoord op basis van een keuze voor een bepaalde benaderingswijze en waarderingsgrondslag.

Variant	Benaderingswijze	Waarderingsgrondslag
Situatieonderzoek	Accent op voor-na	Geen specifieke doelstellingen c.q. verwachtingen
Doelbereikingsonderzoek	Accent op voor-na	Wel specifieke doelstellingen c.q. verwachtingen
Effectenonderzoek	Accent op met-zonder	Geen specifieke doelstellingen c.q. verwachtingen
Effectiviteitonderzoek	Accent op met-zonder	Wel specifieke doelstellingen c.q. verwachtingen

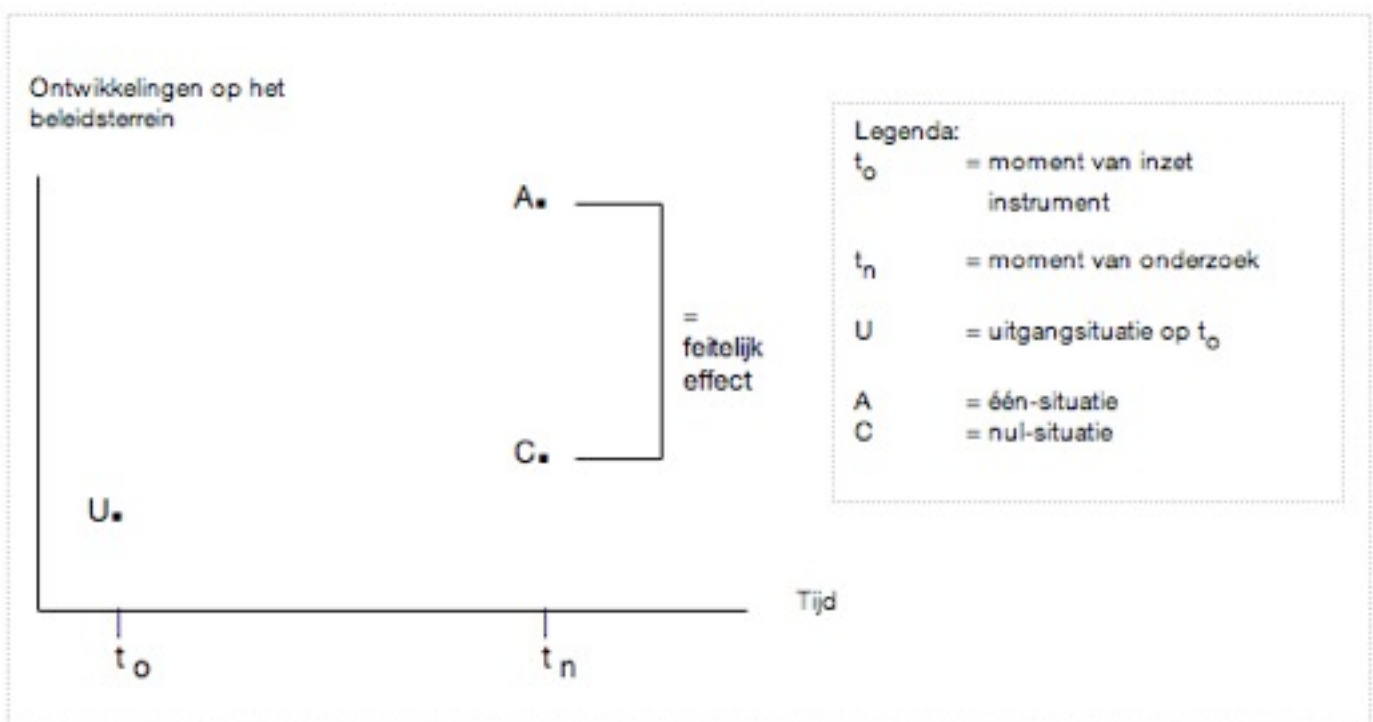
Tabel 4.a Typologie basisvarianten evaluatie beleidsinstrumenten (bron: Van de Graaf en Hoppe, 1996, p. 412)

Als benaderingswijze wordt de voorkeur gegeven aan de 'met-zonder' benadering boven de 'voor-na' benadering. Kenmerkend voor de 'voor-na' benadering is dat er een vergelijking plaatsvindt tussen de situatie voor en na de inzet van een instrument, de waargenomen verschillen worden volledig toegeschreven aan de inzet van het instrument (Van de Graaf en Hoppe, 1996, p. 411). Deze benadering heeft als nadeel dat het geen rekening houdt met autonome ontwikkelingen, dit terwijl beleidsterreinen in de praktijk ook los van de inzet van instrumenten zelden statisch zijn. De gehanteerde 'met-zonder' benadering maakt het wel mogelijk om causaal toerekenbare effecten van instrumenten in kaart te brengen, dit door de situatievariabelen van de beleidsvariabelen te scheiden (Van de Graaf en Hoppe, 1996, p. 411). Situatievariabelen zijn toe te schrijven aan autonome ontwikkelingen, beleidsvariabelen zijn toe te schrijven aan de inzet van het instrument.

Bij de 'met-zonder' benadering worden twee situaties vergeleken, (1) de situatie die is ontstaan als gevolg van de inzet van het instrument (de één-situatie), en (2) de hypothetische situatie die zou zijn ontstaan zonder de inzet van dat instrument (de nul-situatie).

Bij de waarderingsgrondslag gaat om de vraag of in het onderzoek een confrontatie plaatsvindt van de effecten met de specifieke doelstelling van het instrument. Uit de vraagstelling van dit onderzoek kan de waarderingsgrondslag worden opgemaakt. Een confrontatie van de effecten en de specifieke doelstelling van de Landelijke Personenautoregeling is niet noodzakelijk voor de beantwoording van de onderzoeksvraag. In een onderzoek naar het succes (dan wel falen) van de LPR zou worden gekeken naar de mate van doelbereiking, het al dan niet bereiken van wat de overheid zich vooraf ten doel heeft gesteld (Hoogerwerf, 1983, p. 18). Bij een onderzoek naar de effectiviteit van de LPR zou de vraag gesteld worden in welke mate de LPR bijdraagt aan het bereiken van de doeleinden. Van beide vragen is in dit onderzoek geen sprake, het gaat in de vraagstelling om de effecten van de LPR. Vandaar de keuze voor een waarderingsgrondslag waarin géén confrontatie plaatsvindt met de specifieke doelstellingen van het instrument.

Zoals eerder vermeld worden bij effectenonderzoek twee situaties vergeleken. De situatie die is ontstaan als gevolg van de inzet van het instrument (de één-situatie), en de hypothetische situatie die zou zijn ontstaan zonder de inzet van dat instrument (de nul-situatie). In figuur 4.a een visuele weergave van effectenonderzoek.

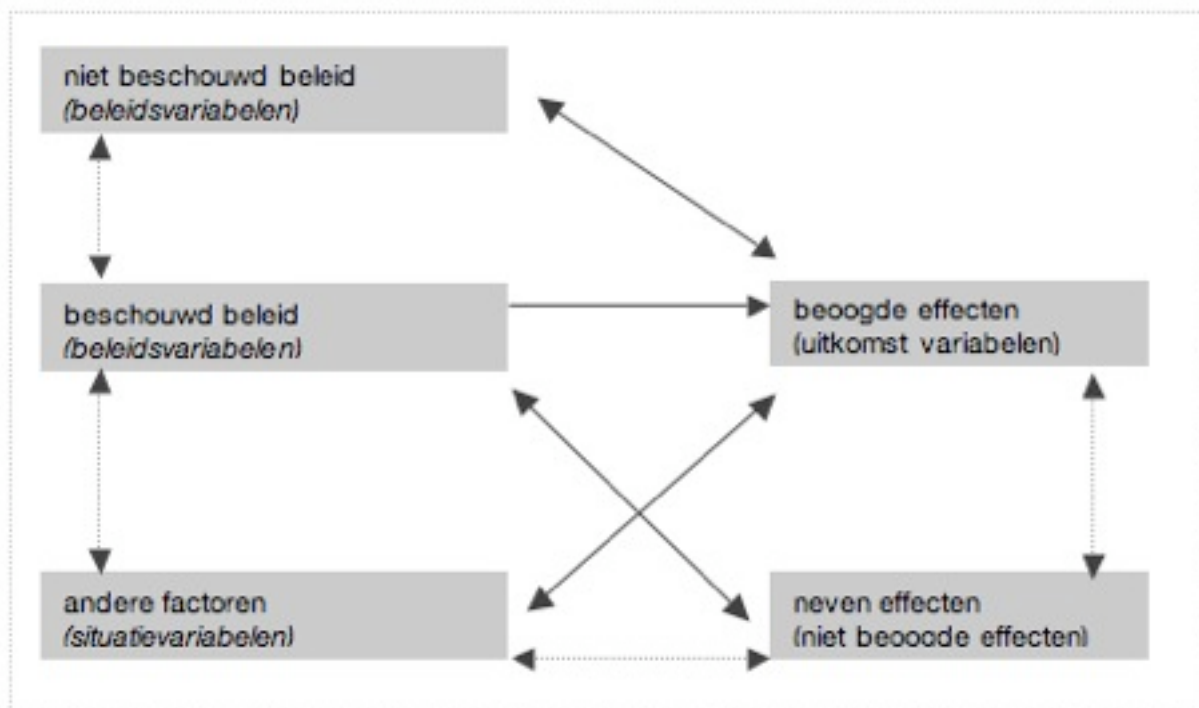


Figuur 4.a Effectenonderzoek (bron: Van de Graaf en Hoppe, 1996, p. 418)

### Variabelen bij evaluatie van beleidseffecten

“Het ernstigste bezwaar dat men tegen een summatieve evaluatie kan inbrengen is dat de causale toerekening van het effect aan de beleidsinterventie niet deugt.” (Van de Graaf en Hoppe, 1996, p. 393) Om de causale toerekening op een wetenschappelijk verantwoorde wijze vorm te geven is inzicht nodig in de diverse variabelen die een bepaald waarneembaar effect verklaren. Van de Graaf en Hoppe (1996, p. 393) onderscheiden beleidsvariabelen, situatievariabelen (ook wel veldvariabelen genoemd) en uitkomstvariabelen. De beleidsvariabelen zijn de variabelen waarop beleidsmakers invloed kunnen uitoefenen, in tegenstelling tot de situatievariabelen waarop de beleidsmakers geen invloed hebben. De uitkomstvariabelen krijgen hun waarde onder invloed van de beleidsvariabelen en de situatievariabelen.

In het onderstaande figuur is een algemeen model opgenomen van variabelen die een rol spelen bij het causaal toerekenen van effecten. In het model worden de effecten weergegeven naar beoogde en niet-beoogde effecten (zie ook paragraaf 2.4). Beoogde effecten zijn die effecten waarvan het ook vooraf de bedoeling was dat ze zouden optreden. Neveneffecten zijn die gevolgen van beleid die men vooraf niet had beoogd.



Figuur 4.b Algemeen model van variabelen bij evaluatie van beleidseffecten (bron: Van de Graaf en Hoppe, 1996, p. 394)

Uit het model valt op te maken dat de variabelen elkaar ook beïnvloeden. Zo is bijvoorbeeld een samenhang te zien tussen beleidsvariabelen en de situatievariabelen. Vaak hanteert de overheid meerdere beleidsinstrumenten om een bepaald doel te bereiken. Wanneer gekeken wordt naar de Landelijke Personenautoregeling (lees: beschouwd beleid) kunnen ook andere beleidsinstrumenten (lees: niet beschouwd beleid) bijdragen aan het optreden van de beoogde effecten.



Met deze relatie zal rekeningen moeten worden gehouden. De term ‘niet beschouwd beleid’ kan de indruk wekken dat er niet naar deze beleidsvariabelen wordt gekeken, het tegendeel is waar. Niet beschouwd beleid is het beleid dat niet onderwerp is van de onderzoeksvraag, maar waar wel rekening mee wordt gehouden bij de vaststelling van welke effecten zijn toe te schrijven aan het beschouwd beleid.

### 4.3 Onderzoekseenheden en kenmerken

Uit de vraagstelling van een onderzoek kan worden opgemaakt welke eenheden onderwerp zijn van onderzoek, de zogenaamde onderzoekseenheden. Dit zijn de personen of objecten waarover in de probleemstelling een uitspraak wordt gedaan en die in het onderzoek worden betrokken (Baarda & De Goede, 1997, p. 115). In dit onderzoek is er sprake van één onderzoekseenheid, namelijk de markt voor autoberging in Nederland. De kenmerken van deze onderzoekseenheid, die in het onderzoek worden gemeten, zijn vooraf niet te beschrijven. Dit omdat een effectenonderzoek een methode is waarbij gedurende het onderzoek de relevante te onderzoeken kenmerken in kaart worden gebracht.

### 4.4 Dataverzameling

Voor het verzamelen van data zijn diverse methoden beschikbaar, waarbij iedere methode zijn eigen karakter heeft. De onderstaande tabel bevat een overzicht van de methoden van dataverzameling. De onderstreepte methoden zijn in dit onderzoek gehanteerd.

Structuur	Response			Bestaande informatie
	Niet verbaal	Mondeling	Schriftelijk	
Informeel, ongestructureerd	(participerende) observatie	<u>Gesprek met informanten</u>		<u>Desk research</u>
Formeel, ongestructureerd	Systematische observatie	Diepte-interview	Schriftelijke vragenlijst (open vragen)	
Formeel, gestructureerd	Observatie in experimentele situatie	Interview (gesloten vragen)	Schriftelijke vragenlijst (gesloten vragen)	<u>Desk research</u>

Tabel 4.b Indeling van methoden van dataverzameling (tabel ontleend aan: Niemöller, 1993, p. 108 & Baarde en De Goede, 1997, pp. 134-135)

#### Desk research

Uit praktische overweging geniet deze methode waarbij gebruik wordt gemaakt van bestaande informatie de voorkeur, de kosten zijn laag en het tijdsbeslag dat op anderen wordt gelegd blijft beperkt (Baarde en de Goede, 1997, p. 134). Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van openbare bronnen, bestaande uit boeken, onderzoeksrapportages, wetenschappelijke artikelen, kranten en websites. Op basis van algemeen literatuuronderzoek is een theoretisch kader geconstrueerd. Daarnaast is bestaande informatie gebruikt om het inzicht in de onderzoekseenheid, de markt voor autoberging, te vergroten.

In een aantal gevallen is contact gezocht met brancheverenigingen om bepaalde specifieke data op te vragen. Deze opgaven staan specifiek vermeld in dit verslag. Er is sprake geweest van zowel gestructureerde als niet gestructureerde dataverzameling. Met name in het begin van het onderzoeksproces en bij aanvang van het beschrijven van het theoretisch kader was sprake van een ongestructureerde wijze. Ongestructureerd staat niet gelijk aan blanco. Bij aanvang is een aantal thema's beschreven, gedurende het onderzoek veranderde dit overzicht, sommige thema's verdwenen van de lijst en nieuwe dienden zich aan.

### **Gesprekken met informanten**

In aanvulling op desk research is ook gebruik gemaakt van gesprekken met informanten. Deze gesprekken hebben plaatsgevonden zowel voor aanvang van het onderzoek als tijdens de uitvoering. De gesprekken zijn gebruikt om een zowel een beter beeld te krijgen van de problematiek als van de bergingsbranche in algemene zin. Gesproken is met zeven personen werkzaam in de bergingsbranche. Teneinde volledige medewerking te verkrijgen is aan de informanten toegezegd dat meningen niet te herleiden zijn naar de bron. Gezien de huidige sfeer in de branche zijn de namen van de informanten niet opgenomen in dit verslag. In verband met de lopende discussies, rechtszaken en bezwaarprocedures bij de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) is het niet wenselijk dat de schijn wordt gewekt dat informanten zich wel of niet identificeren met de uitkomsten van dit onderzoek. In aanvulling is op zaterdag 5 mei een bezoek gebracht aan de Bergersmeeting 2007, in de omgeving van Utrecht. Dit betrof een bijeenkomst voor partijen betrokken bij de berging van auto's en vrachtwagens en andere belangstellenden.

## **4.5 Van methode naar betrouwbare uitspraken**

Voor dit onderzoek is vooral gebruik gemaakt van bestaande informatie. Enerzijds omdat het voorhanden was. Anderzijds omdat geconstateerd is dat de bergingsbranche dermate 'broeierig' is dat het verkrijgen van betrouwbare informatie uit interviews een studie op zich vergt. Om te voorkomen dat enkel afgegaan kon worden op desk research is aanvullend gebruik gemaakt van een informele ongestructureerde techniek, namelijk gesprekken met informanten.

De hypothetische situatie op de markt voor autoberging (de nul-situatie) is geconstrueerd met behulp van trendextrapolatie. Een hypothetische situatie zonder beleid kan geconstrueerd worden met behulp van trendextrapolatie of een meer modelmatige benadering (Van de Graaf en Hoppe, 1996, p. 417). De keuze voor een bepaalde methode wordt met name bepaald door het soort beschikbare informatie en de randvoorwaarden (tijd, geld, inzet) van het onderzoek (Ministerie van Financiën, 1984, p. 42). Gezien de beschikbaarheid van informatie in openbare bronnen is dit de meest geschikte methode. Zowel algemene trendontwikkelingen als meer specifieke voor de autobergingmarkt kunnen namelijk worden beschreven op basis van openbaar beschikbare data. Daarmee kan relatief eenvoudig een nul-situatie worden geconstrueerd. Dit op een manier dat het qua tijdsbesteding en benodigde inzet ook passend is voor een afstudeerscriptie.

## 4.6 Samenvatting en leeswijzer

### Samenvatting

De vraagstelling van het onderzoek betreft een feitelijke, empirische vraag en geen normatieve vraag. Het gaat om een beschrijving van kenmerken van een bepaalde onderzoekseenheid, waardoor het onderzoekstype te karakteriseren is als een beschrijvend onderzoek. In dit onderzoek is er sprake van één onderzoekseenheid, namelijk de markt voor autoberging in Nederland.

Van de (quasi) experimentele onderzoeksopzetten lijkt effectenonderzoek de meest geschikte methode voor het uitvoeren van dit onderzoek, omdat met deze methode de relevante effecten van de LPR zo veel mogelijk geïsoleerd kunnen worden. Effectenonderzoek onderscheidt zich van het klassieke laboratorium experiment, doordat de onderzoeker de omstandigheden niet kan manipuleren omdat het beleid in een bepaald beleidsveld effect heeft (Bressers, 1984, p. 123).

Bij het effectenonderzoek is sprake van een 'met-zonder' benadering. Bij deze benadering worden twee situaties vergeleken, (1) de situatie die is ontstaan als gevolg van de inzet van het instrument (de één-situatie), en (2) de hypothetische situatie die zou zijn ontstaan zonder de inzet van dat instrument (de nul-situatie).

Voor dit onderzoek is vooral gebruik gemaakt van bestaande informatie. Enerzijds omdat het voorhanden was. Anderzijds omdat geconstateerd is dat de bergingsbranche dermate 'broeierig' is dat het verkrijgen van betrouwbare informatie uit interviews een studie op zich vergt. Om te voorkomen dat enkel afgegaan kon worden op desk research is aanvullend gebruik gemaakt van een informele ongestructureerde techniek, namelijk gesprekken met informanten.

### Leeswijzer voor het vervolg

Om op verantwoorde wijze de oorzaak-gevolg relatie tussen het beleid (de LPR) en de effecten aan te tonen is het van belang om allereerst om de inhoud van het beleid nader te onderzoeken. Dit om te achterhalen welke doelen de beleidsactor beschreven heeft, welke middelen er worden ingezet, in welke volgorde dit wordt gedaan, en zo mogelijk op welke termijn men de beleidsdoelstelling wil realiseren. Dit zal plaatsvinden in het volgende hoofdstuk.



## 5 De Landelijke Personenautoregeling

In dit hoofdstuk zal de Landelijke Personenautoregeling nader worden ontleed, dit om te achterhalen welke officiële doelen en middelen in het beleid zijn te onderscheiden. Als eerste zal de LPR in haar context worden geplaatst en zal een beeld worden geschetst van de historische ontwikkelingen rond deze regeling. Vervolgens wordt met behulp van een middel-doel interpretatie van het bestaande beleid achterhaald welke doelen de beleidsactor voor ogen heeft en welke middelen daarvoor worden ingezet. Daarna wordt de LPR nader gezien, waarna afgesloten wordt met een vergelijking tussen de twee afhandelingprocessen van eerste berging van personenauto's.

### 5.1 Context en historie van het beleid

Er wordt, voor wat betreft het bergingswerk op auto(snel)wegen, onderscheid gemaakt in verschillende typen berging. Allereerst is er het onderscheid in lichte en zware berging. De focus van dit onderzoek is gericht op de lichte berging, de berging van personenauto's. Zware berging betreft de berging van vrachtauto's. Het is voor te stellen dat zware berging ander materieel en vaardigheden vergt dan lichte berging. Een ander onderscheid heeft betrekking op de aard van de bergingswerkzaamheden, het onderscheid in eerste en tweede berging. In de Beleidsregels incident management Rijkswaterstaat (1999, pp. 1-2, 5-6) zijn beide typen nader gedefinieerd.

	Lichte berging (personenauto's)	Zware berging (vrachtauto's)
Eerste berging (van de weg naar een veilige locatie)		
Tweede berging (van veilige locatie naar schadeherstel bedrijf of sloop)		

Figuur 5.a Typering van bergingsactiviteiten (foto's: links boven Rob Dragt, overige foto's Firma Broekhuizen)



Eerste berging gaat om het weghalen van personenauto's, vrachtauto's, en/of lading van de weg en het vervoeren naar een veilige plaats langs de (auto)snelweg. Als veilige plaats wordt gezien een parkeerplaats, benzinstation, het eigen terrein van een bergingsbedrijf of een Rijkswaterstaatslokatie. Eerste berging heeft een spoedeisend karakter. Tweede berging gaat om het vervoer (doortransport) van een personenauto of vrachtauto van een veilige locatie naar de eindbestemming. Met het woord 'eindbestemming' wordt hier veelal bedoeld het schadeherstelbedrijf. Tweede berging heeft in tegenstelling tot eerste berging geen spoedeisend karakter.

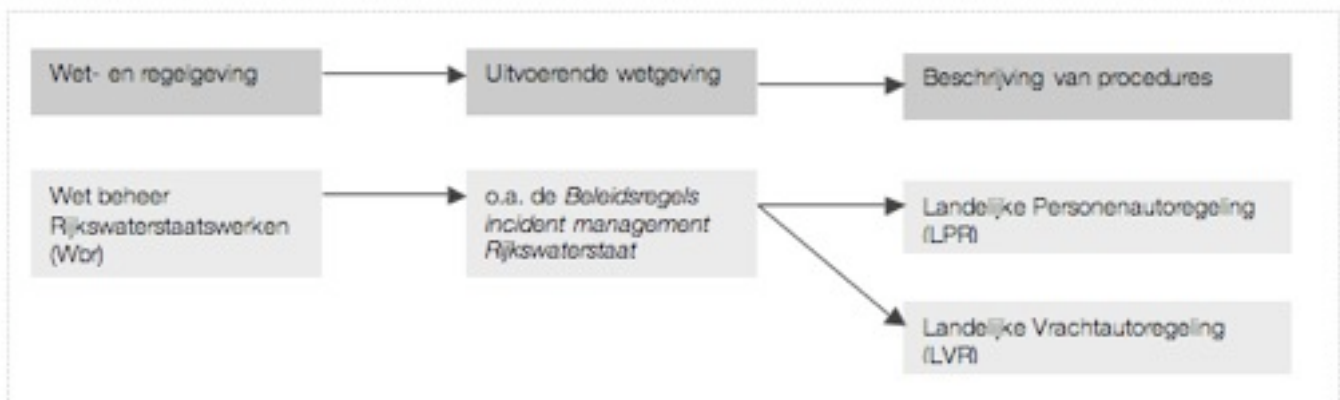
Op basis van de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen (WAM) geldt voor eigenaars/houders van motorvoertuigen een verzekeringsplicht. Een onderdeel van de verplichte WA-verzekering heeft betrekking op de hulp bij schade na een ongeval. Onder de dekking van de verzekering vallen (onder voorwaarden) altijd de kosten van het bergen en het vervoer van de personenauto van de weg naar een veilige locatie elders in Nederland.

Om voor vergoeding van dergelijke kosten in aanmerking te komen stellen de verzekeraars dat altijd contact moet worden gezocht met een door de verzekeraar aangewezen hulporganisatie. Een voorbeeld van deze verplichting is te vinden in de polisvoorwaarden van de WA-verzekering van verzekeringsmaatschappij Ohra. "Om voor hulpverlening ... in aanmerking te komen zijn u en de verzekerde verplicht .. altijd eerst telefonisch contact op te nemen met de door de maatschappij aangewezen hulporganisatie. Deze bepaalt de concrete inhoud en omvang van de hulpverlening." (Ohra, 2005, p.12) De verzekeringsmaatschappij neemt hiermee de verantwoordelijkheid voor het goed organiseren van de hulpverlening op zich. Daarmee stelt zij zich tevens op als opdrachtgever van de activiteiten rond de berging en het vervoer van de auto. Om de hulpverlening te organiseren maken de verzekeringsmaatschappijen gebruik van diverse hulporganisaties, ook wel alarmcentrales genoemd. Voorbeelden van dergelijke centrales zijn de ANWB Alarmcentrale, EuroCross international en SOS international. De alarmcentrales zorgen voor passende hulpverlening en nemen contact op met bijvoorbeeld de bergingsbedrijven.

Begin jaren negentig werd 'incident management' de verzamelterm voor alle maatregelen om de auto (snel)weg na een incident zo efficiënt en veilig mogelijk weer vrij te maken voor het verkeer. Rond 1998 werden twee landelijke procedures opgesteld voor het incident management op de auto(snel)wegen, één procedure gericht op de berging van personenauto's en één procedure voor de berging van vrachtauto's. Deze procedures volgden na jaren van onderzoeken en pilots, waarbij gezocht werd naar methoden om de doorstroming van het verkeer op de auto(snel)wegen te verbeteren. De procedures voor de berging werden van toepassing verklaard op een aantal auto(snel)wegen in Nederland. Het ontstaan van de bergingsprocedure voor personenauto's heeft ook een andere reden. In de jaren voorafgaand aan de nieuwe regeling werden de partijen gewezen op het feit dat de organisatie van het bergingswerk in strijd was met de nieuwe Mededingingswet.

De Wet beheer Rijkswaterstaatswerken (Wbr) bevat wetgeving voor de bescherming van alle waterstaatswerken, met de bescherming wordt beoogd dat die werken doelmatig en veilig gebruikt worden. Onder de waterstaatswerken worden onder meer verstaan "alle bij het Rijk in beheer zijnde wateren, waterkeringen en wegen." (Wbr, 1997, art. 1).

De Wbr is vrij algemeen van aard, de regelgeving ter uitvoering van de wet is vastgelegd in diverse beleidsregels. De Beleidsregels incident management Rijkswaterstaat is een voorbeeld van zo'n beleidsregel. In 1999 werd besloten tot vaststelling van de Beleidsregels incident management Rijkswaterstaat. Met deze beleidsregels formaliseerde de overheid de in de praktijk gehanteerde werkwijze voor de berging van personenauto's en vrachtauto's. Ook beschrijven de beleidsregels dat er, naast de twee landelijke procedures, aanvullende maatregelen nodig zijn om incident management mogelijk te maken, bijvoorbeeld maatregelen voor de communicatie en samenwerking tussen de verschillende betrokken partijen (Feenstra et al, 2002, p. 8). Op grond van de WA-verzekering van de auto heeft de verzekeringsmaatschappij de verantwoordelijkheid voor het goed organiseren van de hulpverlening, waaronder de berging van de auto's. In de Beleidsregels Incident Management werd met gebruikmaking van de bevoegdheden van diverse partijen een afwijkende procedure afgesproken voor de berging van auto's op bepaalde wegen. In de volgende paragrafen zal hier nader op worden ingegaan.



Figuur 5.b Directe beleidsomgeving van de Landelijke Personenautoregeling

Uit de bepalingen van de Beleidsregels incident management Rijkswaterstaat vloeien twee landelijke regeling voort waarin beschreven staat volgens welke procedure partijen dienen te handelen bij de berging van de voertuigen. Een Landelijke Personenautoregeling (procedure voor berging van personenauto's) en een Landelijke Vrachtautoregeling (procedure voor de berging van vrachtauto's).

## 5.2 Middel-doel interpretatie van het beleid

Er zijn diverse methoden om bestaande beleidsteksten te analyseren. De middel-doel interpretatie is een methode om van een bestaande beleidstekst te achterhalen welke beleidsdoeleinden de beleidsactor voor ogen heeft, welke middelen daarvoor ingezet worden, in welke volgorde en zo mogelijk op welke termijnen (Van de Graaf en Hoppe, 1996, p. 100). Met behulp van de middel-doel interpretatie kan een doelboom worden opgesteld. De doelboom is te zien als enkel een schematische weergave van de beleidsinhoud, een inhoud die meer is dan een opsomming van het instrumentarium.

Met behulp van de middel-doel interpretatie wordt van het bestaande beleid achterhaald welke doelen de beleidsactor voor ogen heeft, welke middelen er worden ingezet en mogelijk welke tijdskeuzen zijn gemaakt. In deze paragraaf staat een middel-doel interpretatie beschreven van de Beleidsregels incident management Rijkswaterstaat. Een middel-doel interpretatie van de Landelijke Personenautoregeling levert namelijk geen inzicht op in de doelen, middelen en tijdskeuzen. Dit voornamelijk omdat de LPR eerder een beschrijving is van procedures en werkwijzen, dan dat het te definiëren is als beleid.

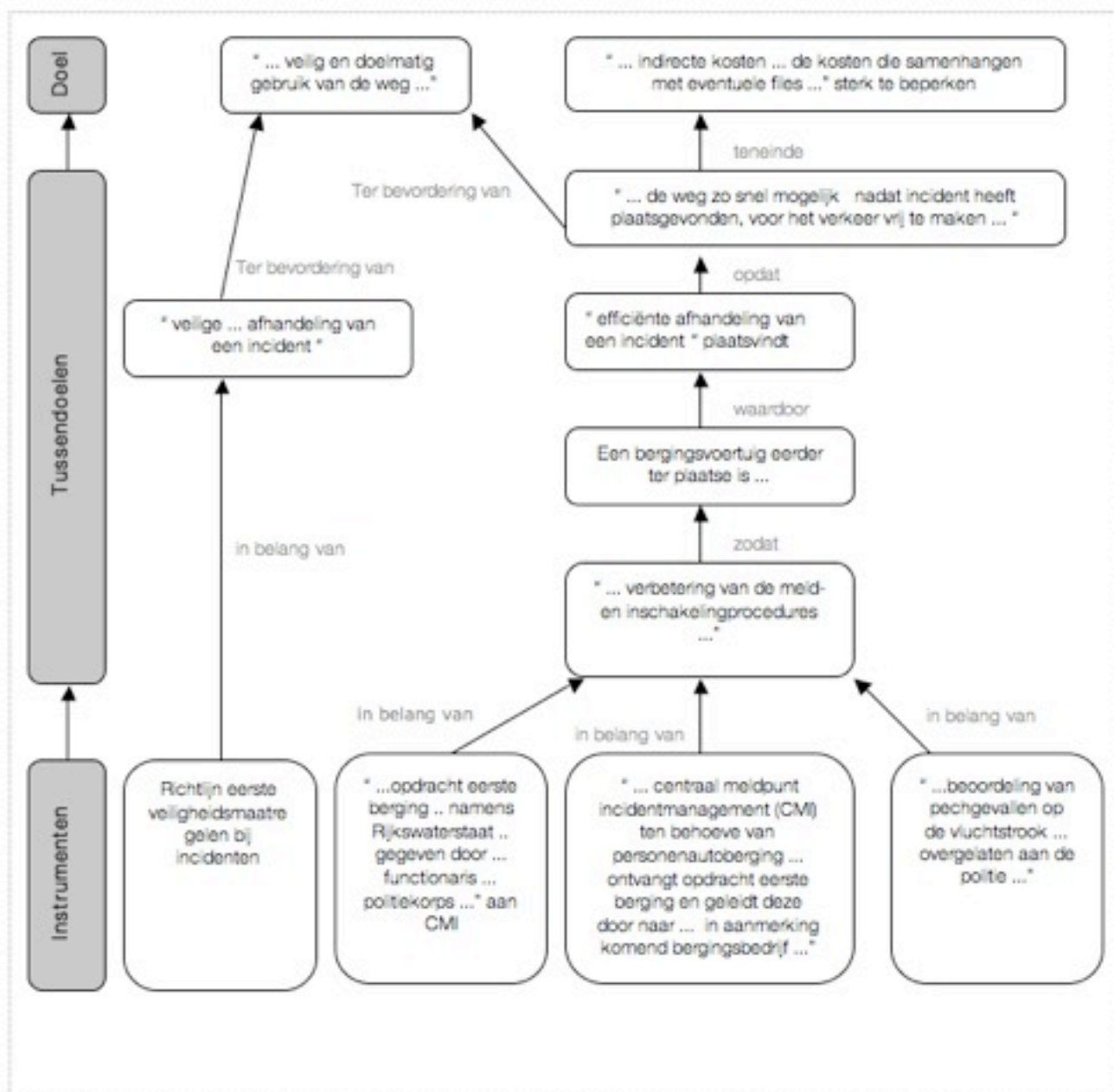
De volgende beleidsteksten zijn gebruikt om de middel-doel interpretatie uit te voeren:

- Beleidsregels incident management Rijkswaterstaat, gepubliceerd in de Staatscourant 1999, nr. 89, p. 6.
- Rectificatie Beleidsregels incident management, gepubliceerd in de Staatscourant 1999, nr. 98, p. 8.
- Wijziging Beleidsregels incident management Rijkswaterstaat, gepubliceerd in de Staatscourant 2003, nr. 45, p. 14.
- Wijziging Beleidsregels incident management Rijkswaterstaat (toevoeging richtlijn eerste veiligheidsmaatregelen), gepubliceerd in de Staatscourant 2004, nr. 177, p. 31.

In de beleidsregels zitten bepalingen die betrekking hebben op (1) de wijze van handelen met betrekking tot de berging als een incident zich voordoet, en (2) bepalingen die betrekking hebben op de wijze van bekostiging van de bergingsactiviteiten achteraf. Ook heeft een aantal specifieke bepalingen enkel betrekking op de berging van auto's dan wel op de berging van vrachtauto's. In de onderstaande doelbomen is, gezien het vraagstuk van dit onderzoek, de nadruk gelegd op de berging van personenauto's.

In het volgende figuur is de doelboom weergegeven van de Beleidsregels incident management Rijkswaterstaat, specifiek gericht op de bepalingen die betrekking hebben op de wijze van handelen bij de berging van de motorvoertuigen. In de doelboom zijn de instrumenten, tussendoelen en doelen beschreven zoals die beschreven staan in de beleidsregels. Het figuur leest het beste van onder naar boven.





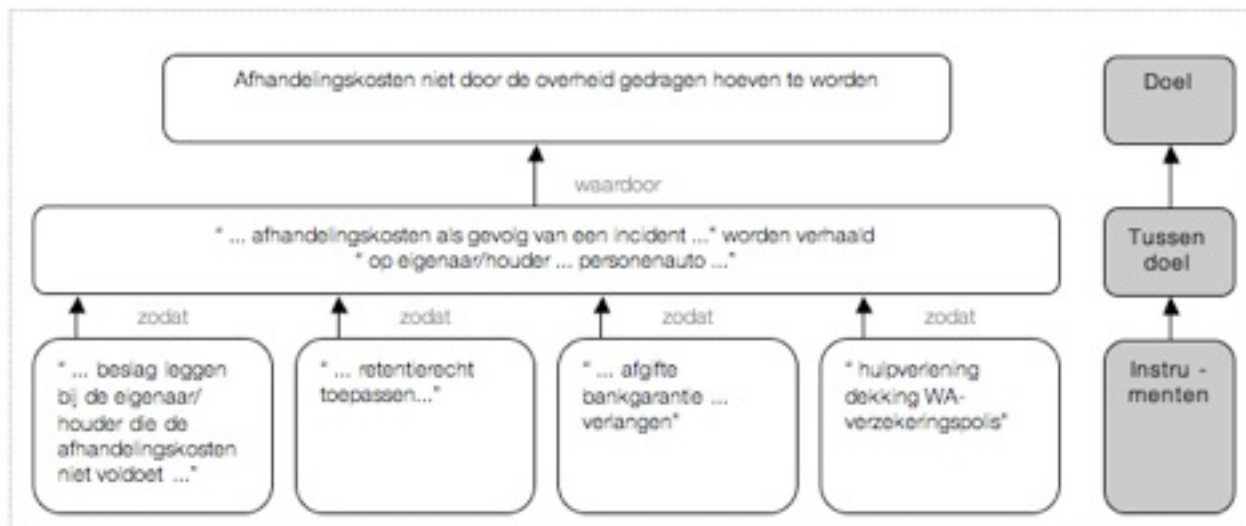
Figuur 5.c Doelboom Beleidsregels incident management Rijkswaterstaat, gericht op berging personenauto's

De bepalingen die betrekking hebben op de wijze van handelen bij het bergen van voertuigen dienen twee officiële doeleinden; (1) het veilig en doelmatig gebruik van de weg, en (2) de indirecte kosten, de kosten die samenhangen met eventuele files sterk te beperken. Het eerste doel is gelijk aan het doel van de Wet beheer Rijkswaterstaatswerken (Wbr). Niet verwonderlijk aangezien de beleidsregels te zien zijn als uitvoeringswetgeving van de Wbr. Het algemene doel van de Wbr is opgenomen, aangevuld met een tweede doel (dat specifiek wordt nagestreefd met deze beleidsregels). Het voorname instrument dat ingezet wordt betreft het instellen van een centraal meldpunt incidentmanagement (CMI). De overige instrumenten betreffen een verduidelijking dan wel verscherping van bestaande bevoegdheden.

De bepalingen die betrekking hebben op de wijze van bekostiging van de bergingsactiviteiten zijn

schematisch weergegeven in het onderstaande figuur. Het doel van deze bepalingen is dat de afhandelingskosten niet door de overheid gedragen hoeven te worden. In aanvulling op de hulpverleningsdekking van de WA-verzekering van de auto worden nog drie instrumenten gehanteerd om dit doel te bereiken.

Figuur 5.d Doelboom Beleidsregels incident management Rijkswaterstaat, verhalen afhandelingskosten



### 5.3 Landelijke Personenautoregeling nader bezien

In de vorige paragraaf is uit de middel-doel interpretatie gebleken dat de Beleidsregels incident management Rijkswaterstaat twee officiële doeleinden bevatten rond het gebruik van de weg. Namelijk het veilig en doelmatig gebruik van de weg bevorderen, en het beperken van de indirecte kosten door reistijdverlies.

De Landelijke Personenautoregeling (LPR) betreft aldus een beschrijving van procedures en afspraken tussen de partijen die betrokken zijn bij de berging van personenauto's en vloeit direct voor uit de beleidsregels. In deze paragraaf zal de LPR nader worden bezien. In welke gevallen is de LPR nu van toepassing en wat houdt het precies in? Dit inzicht is nodig om later de exacte effecten van het beleid te kunnen achterhalen.

De Landelijke Personenautoregeling is niet van toepassing op alle bergingsactiviteiten op alle auto (snel)wegen van Nederland. De regeling heeft enkel betrekking op bepaalde activiteiten op bepaalde vooraf aangewezen auto(snel)wegen. Wanneer de LPR van toepassing is zorgt dit voor een ander afhandelingproces na een ongeval dan in 'normale' situaties. Het toepassingsgebied van de LPR is zowel geografisch als functioneel te duiden.

#### Functioneel toepassingsgebied

De LPR heeft enkel betrekking op de berging van personenauto's, of te wel de lichte berging. De zware berging (vrachtauto's) is geregeld met een andere regeling, de Landelijke Vrachtautoregeling. De LPR heeft enkel betrekking op bergingsactiviteiten waarbij de personenauto's van de weg worden gehaald en worden vervoerd naar een veilige plaats, bijvoorbeeld een parkeerplaats of benzinstation.

Deze berging wordt getypeerd als eerste berging, ook wel aangeduid als spoedeisende berging. Spoedeisend, want des te eerder het voertuig van de weg verwijderd is des te kleiner is de kans op reistijdverlies voor andere weggebruikers, dan wel wordt het reistijdverlies zo minimaal mogelijk gehouden. Het functioneel toepassingsgebied van de LPR is weergegeven in het onderstaande figuur.

Figuur 5.e Functioneel toepassingsgebied LPR (foto's: links boven Rob Dragt, rest Firma Broekhuizen)

	Lichte berging (personenauto's)	Zware berging (vrachtauto's)
Eerste berging (van de weg naar een veilige locatie)		
Tweede berging (van veilige locatie naar schadeherstel bedrijf of sloop)		

### Geografisch toepassingsgebied

Zoals eerder vermeld vallen de kosten, van het bergen en het vervoer van een auto van de weg naar een veilige locatie elders in Nederland, onder de dekking van de verplichte WA-verzekering. De verzekeringsmaatschappij is verantwoordelijk voor het goed organiseren van de hulpverlening. De maatschappij bepaalt zelf de wijze waarop zij haar bergingshulpverlening vormgeeft. In het algemeen geldt dat de maatschappij na een melding van de verzekerde, over een ongeval op de weg, de bergingshulpverlening in gang zet. Hierop is echter een uitzondering. In Nederland is door Rijkswaterstaat, de beheerder van de auto(snel)wegen in Nederland, op een aantal wegdelen incident management van toepassing verklaard. Deze wegdelen worden ook wel IM-wegen genoemd. Dit betekent dat op die wegdelen automatisch alle maatregelen van incident management in werking treden, waaronder de Landelijke Personenautoregeling. Of te wel de LPR is enkel van toepassing op IM-wegen.

De gewone weggebruiker zal niet op de hoogte zijn van het feit of de weg waarop hij rijdt een IM-weg

is of niet. Het is voor de weggebruiker ook niet zo van belang. Het feit dat de LPR wel of niet van toepassing is heeft enkel gevolgen voor welke partijen wat doen rond de berging van een personenauto op de auto(snel)weg. Het afhandelingproces van ongevallen op IM-wegen wijkt af van het normale afhandelingproces, dit wordt enkel veroorzaakt doordat de LPR van toepassing is op IM-wegen.

Van alle auto(snel)wegen in Nederland is op ongeveer 20% incident management van toepassing verklaard. Anders gezegd, het Nederlandse Rijkswegennet (wegen in beheer bij de rijksoverheid) omvatte in 2006 in totaal 5.204 kilometer weg (Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek). Hiervan is op ongeveer 1100 kilometer incident management van toepassing. De Stichting Incident Management Nederland (Stichting IMN) publiceert op haar website van alle rayons een actuele lijst met wegen waarop incident management van toepassing is, hetgeen betekent dat voor de berging van personenauto's de LPR van toepassing is. Nederland is opgedeeld in 21 rayons, waarbij van alle wegen binnen de rayons exact bekend is welk deel daarvan IM-wegen zijn en welk deel niet.

#### Voorbeeld: Wegdelen waarop incident management van toepassing is verklaard

Op onder meer de volgende wegdelen is incident management van toepassing verklaard, waardoor automatisch ook de LPR van toepassing is. Het is gezien de specifieke beschrijving van de wegdelen begrijpelijk dat een weggebruiker geen weet heeft of hij zich wel of niet op een IM-weg bevindt.

##### Autosnelwegen

bijvoorbeeld de linkerrijbaan van de A4 tussen hectometerpaal 53,4 en 57,0  
(= omgeving Delft en Den Haag Zuid)

##### Autowegen

bijvoorbeeld de N11 tussen hectometerpaal 0 en 21,5 (verdeeld over drie rayons)  
(= omgeving Bodegraven en Leiden)

##### Tunnels

bijvoorbeeld de wegdelen van de IJtunnel bij Amsterdam,

Bron: Stichting Incident Management Nederland, 2007, pp. 14, 19.

### **Afhandelingproces ongevallen met personenauto's op IM-wegen**

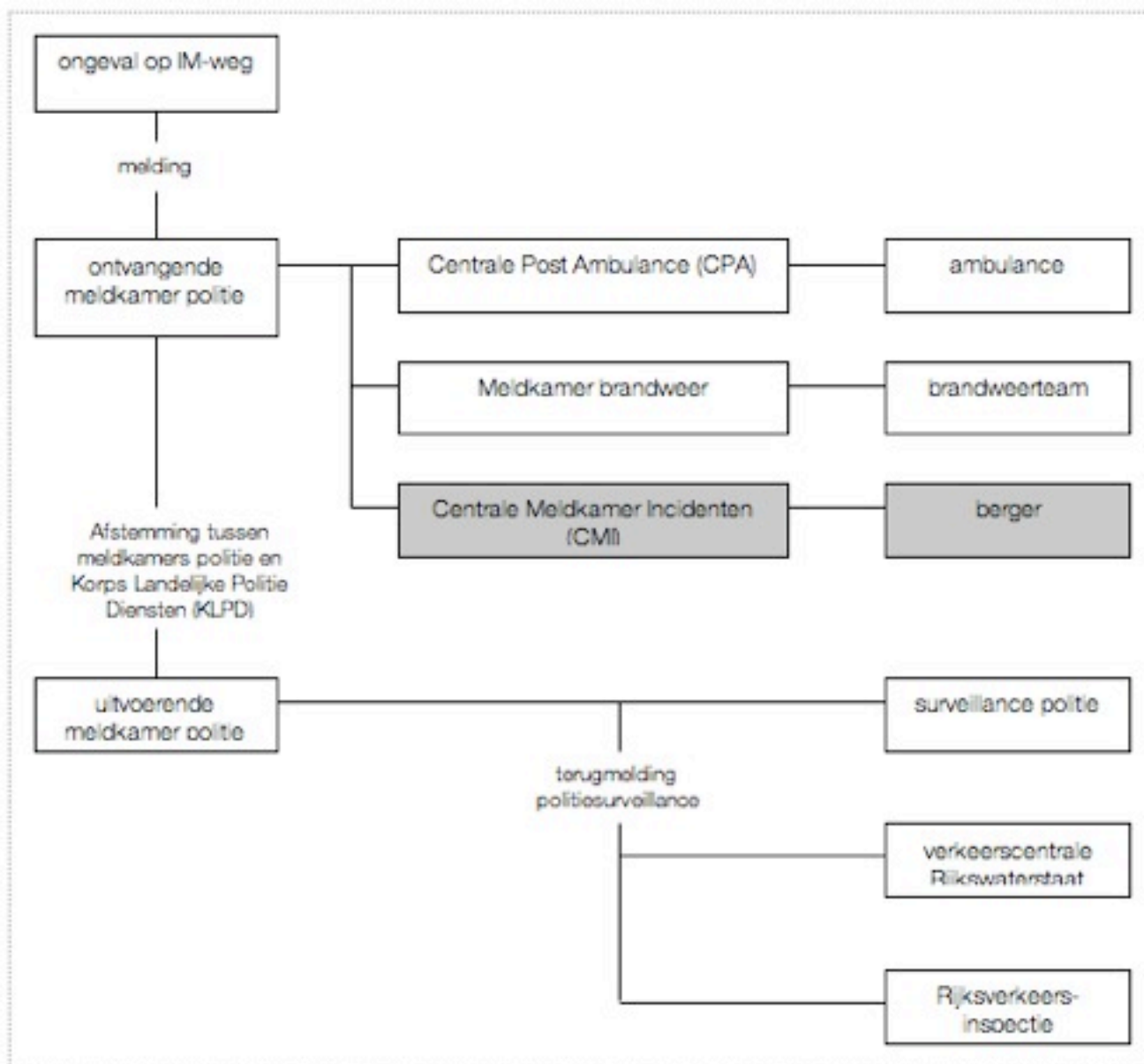
De LPR betreft een beschrijving van procedures en afspraken tussen de partijen die betrokken zijn bij de berging van personenauto's op IM-wegen. Bij het afhandelingproces van ongevallen met personenauto's op IM-wegen zijn diverse partijen betrokken, één daarvan heeft vooraf een toelichting: de Centrale Meldkamer Incidenten (CMI). De verzekeringsmaatschappijen laten hun bergingshulpverlening organiseren door een aantal alarmcentrales. De alarmcentrales in Nederland (betrokken bij de berging van personenauto's) hebben zich verenigd in de Stichting Incident Management Nederland (Stichting IMN).

De Stichting IMN heeft twee kerntaken. In de eerste plaats verzorgt zij de contractering van de

bergingsbedrijven die actief zijn in de eerste berging op wegen waarop incident management van toepassing is. De Stichting IMN besteedt voor de alarmcentrales gezamenlijk de rayons aan, waarbij de eerste bergingsactiviteiten voor een aantal jaren aan één bedrijf worden gegund.

Daarnaast exploiteert de Stichting IMN de Centrale Meldkamer Incidenten. De CMI verzamelt de meldingen van de ongevallen en stuurt het vooraf gecontracteerde bergingsbedrijf naar de locatie van het ongeval.

Figuur 5.f Afhandelingproces ongeval personenauto op IM-weg (deels uit Verkeer en Waterstaat, 2004c, p. 18)



In figuur 5.f is het afhandelingproces van ongevallen met auto's op IM-wegen weergegeven. Dit afhandelingproces wijkt op een aantal punten af van de normale procedure, de procedure op niet IM-wegen. Hier volgt een toelichting op het afhandelingproces van ongevallen met personenauto's:

- a) Er vindt een eenzijdig ongeval plaats met een personenauto op een weg waarop incident management (en dus de LPR) van toepassing is;
- b) Betrokkenen of omstanders waarschuwen (via 112 of andere hulpnummers) dat er een ongeval heeft plaatsgevonden;
- c) De ontvangende meldkamer van de politie registreert de melding. Er wordt direct contact gelegd met de Centrale Meldkamer Incidenten (CMI).
- d) De ontvangende meldkamer van de politie alarmeert afhankelijk van de aard van het ongeval ook andere hulpdiensten (ambulance en brandweer);
- e) De Centrale Meldkamer Incidenten (CMI) schakelt direct een bergingsbedrijf in (voor ieder rayon is vooraf een bedrijf gecontracteerd) zonder te kijken naar de aard van het ongeval;
- f) De ontvangende meldkamer van de politie stemt de benodigde inzet van de politiediensten af met de Korps Landelijke Politiediensten (KLPD).

De uitvoerende meldkamer van de politie zorgt voor de coördinatie van de politieactiviteiten. Ook worden verkeerskundige maatregelen afgestemd met de Verkeerscentrales van Rijkswaterstaat. De Rijksverkeersinspectie wordt door de politie ingeschakeld indien bij het ongeval gevaarlijke stoffen vrijkomen, dit komt bij ongevallen met personenauto's slecht in een beperkt aantal gevallen voor.

### **Selectiemechanisme bergingsbedrijven voor eerste berging personenauto's op IM-wegen**

Een voorwaarde voor het hierboven beschreven afhandelingproces is dat de alarmcentrales gezamenlijk zorgen voor de contractering van de bergingsbedrijven. Immers hun gezamenlijke meldkamer, de Centrale Meldkamer Incidenten, schakelt conform het afhandelingproces direct een vooraf gecontracteerd bedrijf in.

De Stichting IMN maakt voor het contracteren van de bergingsbedrijven gebruik van een specifieke inkooptechniek, de prijsvorming en de transacties komen tot stand via een openbare aanbesteding. Stichting IMN besteedt voor de alarmcentrales gezamenlijk de rayons aan, waarbij de eerste bergingsactiviteiten van personenauto's voor drie jaren aan één bedrijf per rayon worden gegund. Op basis van het Aanbestedingsreglement 2007-2010 (Stichting IMN, 2006a, pp. 6-9, 12) volgen hieronder een aantal specifieke kenmerken van de aanbesteding. Recent (januari 2007) heeft de Stichting IMN de opdrachten voor de bergingsactiviteiten gegund voor de komende drie jaren.

#### Aan te besteden dienst

De bergingsactiviteiten hebben uitsluitend betrekking op de eerste berging van personenauto's. Object van aanbesteding zijn contracten die aan één bedrijf, met uitsluiting van derden, het recht en de verplichting geven om op de IM-wegen in een bepaald werkgebied(rayon) op te treden als berger van voertuigen die zijn betrokken bij een incident.



Bij de aanbesteding wordt er echter gevraagd om een tariefaanbieding te doen voor de volgende diensten eerste berging personenauto, tweede berging personenauto, loze rit, en de stalling van een voertuig per dag (Stichting IMN, 2006b, p. 1). Een loze rit heeft betrekking op een rit naar een incidentlocatie waarbij bij het arriveren blijkt dat er geen berging nodig is. De tariefaanbiedingen voor de andere diensten (niet zijnde eerste berging) worden ook meegenomen bij de afweging voor de gunning.

#### Opdrachtgever

De Stichting Incident Management Nederland treedt op als opdrachtgever van de bergingswerkzaamheden. Dit doet zij namens de volgende aangesloten alarmcentrales: ANWB, EuroCross International, Europ Assistance, Inter Partner Assistance, Mondial Assistance, SOS International, Verzekeraars Hulpdienst (VHD) en ZLM Verzekeringen.

#### Vereisten voor bergingsbedrijven

O.a. de volgende. Alleen individuele bedrijven mogen een offerte indienen voor een bepaald rayon. Offertes door combinaties van bedrijven worden door Stichting IMN niet in behandeling genomen. Het bedrijf moet beschikken over een vestiging die voldoet aan bepaalde kwaliteitseisen, ook mag de afstand tussen de vestigingslocatie en een bepaald punt op de IM-weg maximaal 30 kilometer bedragen, dit om de minimale aanrijdtijd naar een incidentlocatie zo minimaal mogelijk te houden. Ook worden er kwaliteitseisen gesteld aan het materieel en personeel dat ingezet gaat worden voor de bergingsactiviteiten.

#### Gunningcriteria

Er wordt gegund op basis van de laagste prijs. De gunning van meer rayons aan één bedrijf is wel gebonden aan een maximum. Het totale werkpakket van een bedrijf mag op moment van gunning niet groter zijn dan 20% van het totale werkpakket van eerste berging op IM-wegen.

## **5.4 Twee afhandelingprocessen autoberging vergeleken**

Eerder in dit hoofdstuk is beschreven dat het afhandelingproces van ongevallen op IM-wegen enerzijds en het afhandelingproces op de andere auto(snel)wegen anderzijds van elkaar afwijken. Het verschil in proces hangt samen met één van de specifieke doelen van de LPR, namelijk de kosten die samenhangen met eventuele files sterk te beperken. Anders gezegd het doel is om het negatieve externe effect dat kan optreden bij de andere weggebruikers (in de vorm van reistijdverlies) zo veel mogelijk te minimaliseren. In deze paragraaf zullen de verschillende kenmerken van beide processen naast elkaar worden gezet.

Een kenmerkend verschil heeft betrekking op de wijze waarop een bergingsbedrijf wordt ingeschakeld en wanneer deze naar een incidentlocatie wordt gestuurd. Op een IM-weg wordt een berger namelijk direct naar de incidentlocatie gestuurd, zonder dat vooraf bekeken wordt of berging van de auto wel nodig is. Dit om 'koste wat het kost' zo snel mogelijk op de incidentlocatie te arriveren en om indien nodig snel te kunnen aanvangen met de bergingsactiviteiten.

Daarbij valt ook het fenomeen 'loze rit' op. Wanneer een berger op grond van de LPR ten onrechte wordt opgeroepen naar een incidentlocatie, dan ontvangt hij een vergoeding voor deze loze rit. Dit geldt enkel voor loze ritten in het kader van de Landelijke Personenautoregeling. De loze ritten worden uiteindelijk betaald door Rijkswaterstaat en daarmee betaald van belastinggeld.

Wijze handelen met betrekking tot autoberging	Landelijke Personenautoregeling	Normaal
Incidentlocatie	Wegvak waarop incident management van toepassing is verklaard (IM-weg)	Overige wegen
Ontvanger eerste melding incident	Ontvangende meldkamer politie	Ontvangende meldkamer politie
Ontvangende meldkamer politie neemt contact op met ...	Centrale Meldkamer Incidenten (CMI)	Alarmcentrale verzekeringsmaatschappij
Opdrachtgever bergingsactiviteiten	Politiefunctionaris namens Rijkswaterstaat geeft opdracht aan CMI > CMI geeft opdracht aan berger	WA-verzekeraar (bij monde van de alarmcentrale)
Bergingsbedrijf wordt ingeschakeld	Onafhankelijk van situatie ter plaatse	Afhankelijk van situatie ter plaatse (alleen als werkelijk berging van auto nodig is)
Bergingsbedrijf stuurt bergingsteam naar incidentlocatie	In eerste instantie altijd één bergingsvoertuig	Omvang team afhankelijk van situatie ter plaatse
Welk bergingsbedrijf wordt ingeschakeld	Vooraf gecontracteerd bedrijf (voor alle IM-wegen binnen bepaald rayon is één bedrijf gecontracteerd door de Stichting IMN)	Door alarmcentrale individueel gecontracteerde berger. Soms afhankelijk van welk bedrijf beschikbaar is.

Tabel 5.a Verskil afhandelingproces ongevallen met personenauto's op IM-wegen en niet IM-wegen

Wijze van bekostiging bergingsactiviteiten	Landelijke Personenautoregeling	Normaal
Kosten bergingsactiviteiten worden verhaald op ...	WA-verzekeraar van eigenaar/houder voertuig	WA-verzekeraar van eigenaar/houder voertuig
Kosten van loze rit (er bleek toch geen berging nodig) worden betaald door ...	CMI betaalt bergingsbedrijf vast tarief, CMI stuurt periodiek factuur voor totaal loze ritten naar Rijkswaterstaat	n.v.t. (onderdeel bedrijfsrisico)

Tabel 5.b Verskil wijze bekostiging bergingsactiviteiten personenauto's op IM-wegen en niet IM-wegen



## 5.5 Samenvatting en leeswijzer

### Samenvatting

Op basis van de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen (WAM) geldt voor eigenaars/houders van motorvoertuigen een verzekeringsplicht. Een onderdeel van de verplichte WA-verzekering heeft betrekking op de hulp bij schade na een ongeval. Onder de dekking van de verzekering vallen (onder voorwaarden) altijd de kosten van het bergen en het vervoer van de personenauto van de weg naar een veilige locatie elders in Nederland.

In 1999 werd besloten tot vaststelling van de Beleidsregels incident management Rijkswaterstaat. Met deze beleidsregels formaliseerde de overheid de in de praktijk gehanteerde werkwijze voor de berging van personenauto's en vrachtauto's. Ook beschrijven de beleidsregels dat er, naast de twee landelijke procedures, aanvullende maatregelen nodig zijn om incident management mogelijk te maken, bijvoorbeeld maatregelen voor de communicatie en samenwerking tussen de verschillende betrokken partijen (Feenstra et al, 2002, p. 8). In de Beleidsregels Incident Management werd met gebruikmaking van de bevoegdheden van diverse partijen een afwijkende procedure afgesproken voor de berging van auto's op bepaalde wegen.

De Landelijke Personenautoregeling is niet van toepassing op alle bergingsactiviteiten op alle auto(snel)wegen van Nederland. De regeling heeft enkel betrekking op de eerste berging van personenauto's (van de weg naar veilige locatie) op bepaalde vooraf aangewezen auto(snel)wegen. Wanneer de LPR van toepassing is zorgt dit voor een ander afhandelingproces na een ongeval dan in 'normale' situaties. Het toepassingsgebied van de LPR is zowel geografisch als functioneel te duiden.

Bij het afhandelingproces van ongevallen met personenauto's op IM-wegen (op basis van de LPR) zijn diverse partijen betrokken, waaronder de Centrale Meldkamer Incidenten (CMI). De verzekeringsmaatschappijen laten hun bergingshulpverlening organiseren door een aantal alarmcentrales. De alarmcentrales in Nederlands (betrokken bij de berging van personenauto's) hebben zich verenigd in de Stichting Incident Management Nederland (Stichting IMN). De Stichting IMN heeft twee kerntaken. In de eerste plaats verzorgt zij de contractering van de bergingsbedrijven die actief zijn in de eerste berging op wegen waarop incident management van toepassing is. De Stichting IMN besteedt voor de alarmcentrales gezamenlijk de rayons aan, waarbij de eerste bergingsactiviteiten voor een aantal jaren aan één bedrijf worden gegund. Daarnaast exploiteert de Stichting IMN de Centrale Meldkamer Incidenten. De CMI verzamelt de meldingen van de ongevallen en stuurt het vooraf gecontracteerde bergingsbedrijf naar de locatie van het ongeval. Mocht het bedrijf ten onrechte worden opgeroepen dan ontvangt het bedrijf een vergoeding voor de loze rit.

### Leeswijzer voor het vervolg

Uit de middel-doel interpretatie van het beleid is naar voren gekomen dat één van de officiële beleidsdoelstellingen betrekking heeft op het beperken van reistijdverlies als gevolg van een ongeval. Daarom zal in het volgende hoofdstuk nader stil worden gestaan bij de directe en indirecte effecten van ongevallen. Wat is de kans eigenlijk op reistijdverlies en hoe is dat te monetariseren.



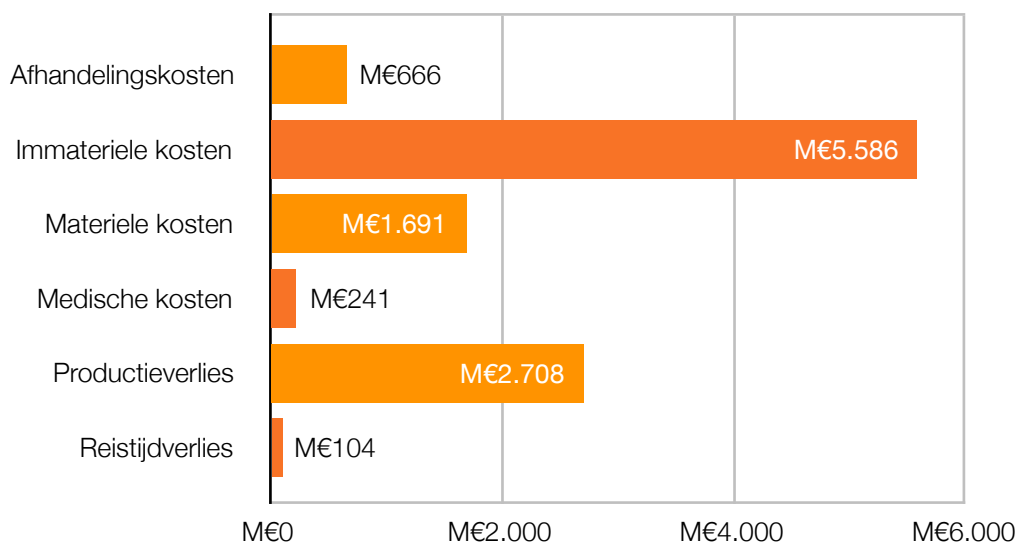
## 6 Ongevallen op de auto(snel)weg

Uit de middel-doel interpretatie van de Beleidsregels incident management Rijkswaterstaat (zie hoofdstuk 5) bleek een indirect effect van ongevallen (te weten reistijdverlies) een bijzondere positie in te nemen. Het sterk beperken van reistijdverlies bleek een van de voornaamste doelen van het beleid. Op dit indirecte effect zal dan ook nader worden ingegaan, zowel vanuit het oogpunt van de kans dat reistijdverlies zich manifesteert als de wijze waarop het te moneteriseren is. Maar eerst stil gestaan bij de directe en indirecte effecten van verkeersongevallen.

### 6.1 Effecten van verkeersongevallen

Verkeersongevallen komen in vele vormen voor, er is niet alleen variatie in de ernst, ook verschilt het aantal en soort betrokken partijen. Een verkeersongeval is eenzijdig wanneer geen andere verkeersdeelnemers betrokken zijn, het ongeval ontstaat bijvoorbeeld door een botsing met een dier of object. Bij meezijdige ongevallen gaat het om een gebeurtenis waarbij twee of meer verkeersdeelnemers zijn betrokken, het kan hier gaan om automobilisten, maar ook andere verkeersdeelnemers (bijvoorbeeld fietsers of voetgangers) kunnen betrokken raken bij een ongeval.

Ongeacht het karakter, uit ongevallen vloeien vaak directe en indirecte effecten voort. Enerzijds zijn er de directe effecten die betrekking hebben op partijen en zaken die rechtstreeks betrokken zijn bij het ongeval. Bijvoorbeeld de verkeersdeelnemers die botsen en hun motorvoertuigen. Anderzijds kunnen andere niet direct betrokkenen effecten ondervinden van het ongeval, bijvoorbeeld in de vorm van reistijdverlies (bij andere weggebruikers) of afhandelingkosten van de politie (voor de overheid). De directe en indirecte effecten van verkeersongevallen worden in de economie op een bepaalde wijze gewaardeerd. Om de effecten te waarderen worden zes kostencategorieën onderscheiden; afhandelingkosten, materiële kosten, medische kosten, productieverlies, verlies aan kwaliteit van leven van slachtoffers en nabestaanden (de immateriële kosten), en kosten van reistijdverlies (Wesemann et al, 2005, p.19).



Figuur 6.a Kosten van verkeersongevallen in 2003 (in miljoenen euro) (bron: SWOV, 2006, p. 3)

Actuele cijfers van de gemonetariseerde effecten van ongevallen in Nederland zijn niet beschikbaar. Echter op basis van recente berekeningen worden de totale kosten voor het jaar 2003 ingeschat op elf miljard euro (SWOV, 2006, p. 1). De ramingen van de immateriële kosten, materiële kosten en kosten voor reistijdverlies kunnen daarbij als conservatief worden beschouwd (SER, 1999, p. 21).

Nadat een ongeval heeft plaatsgevonden zal de aansprakelijkheidsstelling een belangrijke rol gaan spelen. Wie wordt in welke mate aansprakelijk gesteld voor de kosten die voortvloeien uit het ongeval? Welke partij aansprakelijk wordt gesteld is ondermeer gebaseerd op het aansprakelijkheidsrecht van het Burgerlijk Wetboek (SER, 1999, p. 31). Bij verkeersongevallen wordt de aansprakelijkheid veelal gelegd bij diegene die schuld heeft aan het ongeval, de zogenaamde veroorzaker. In een aantal uitzonderlijke gevallen kan er ook sprake zijn van risicoaansprakelijkheid, waarbij de schuldvraag niet van belang is voor de aansprakelijkheidsstelling.

Een deel van de ongevalkosten wordt op dit moment niet gedragen door de veroorzaker, waaronder de kosten van reistijdverlies bij andere weggebruikers. De andere weggebruikers die reistijdverlies ondervinden worden niet (financieel) gecompenseerd voor het reistijdverlies, en dragen dit verlies zelf. Dit geldt niet alleen bij verkeersongevallen maar ook in algemene zin. Een extra toetreders op de autosnelweg houdt enkel rekening met zijn eigen reistijd en niet met het tijdsverlies van de andere weggebruikers (Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken, 2004, p. 14). Of zoals Dietz et al (2004, p. 368) het stellen “De ingevoegde auto die de verkeersintensiteit zodanig opvoert dat een file ontstaat, veroorzaakt ... een negatief extern effect voor de andere weggebruikers.” en “Waarom geeft een automobilist zich geen rekenschap van de overlast die hij kan veroorzaken? Dat komt doordat de marginale kosten van zijn weggebruik nul zijn.” De marginale kosten van zijn reistijd bedragen echter geen nul. Reistijdverlies is te duiden als een negatief extern effect. Dit externe effect is complex gezien het aantal betrokkenen.

## 6.2 Kans op reistijdverlies

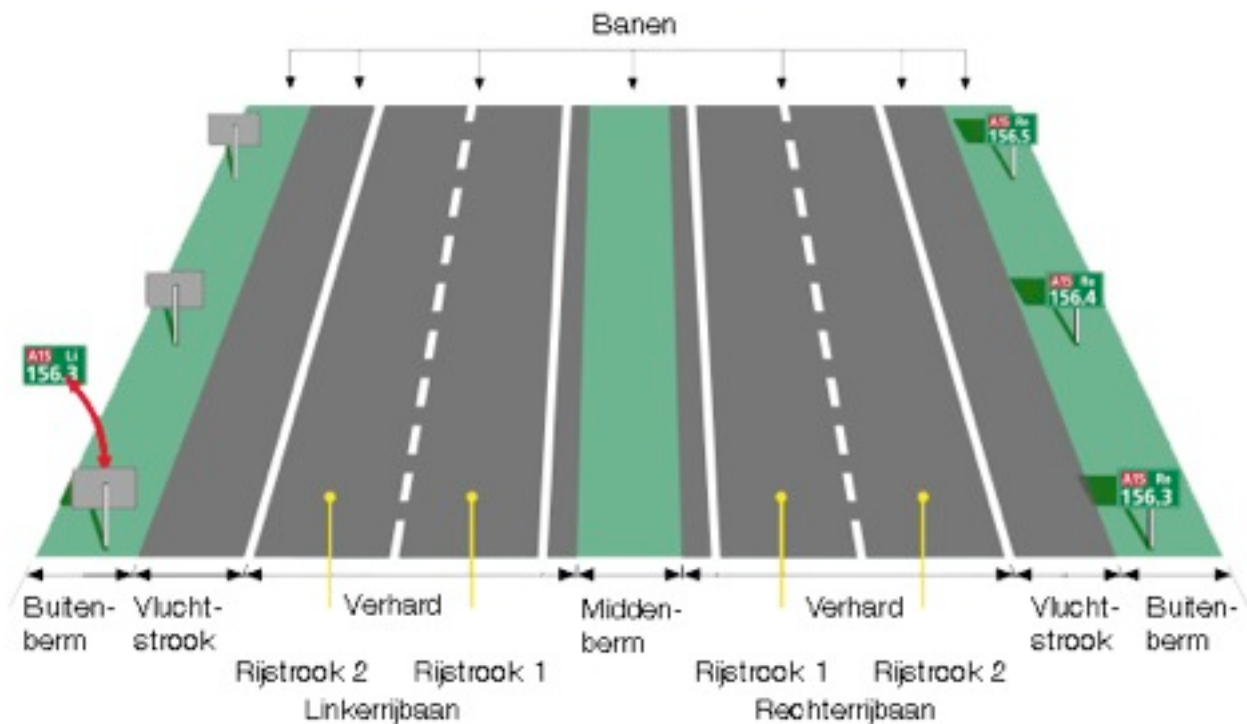
In de vorige paragraaf is beschreven dat er bij verkeersongevallen zowel directe als indirecte effecten zijn te onderscheiden. Eén van de indirecte effecten betreft het reistijdverlies van de andere weggebruikers. Reistijdverlies is het verschil tussen de werkelijke reistijd en de tijd die de reis had geduurd als men ongehinderd over de weg had kunnen rijden (Masinick et al, 2004, p. 6).

De kans op reistijdverlies door een ongeval wordt door drie variabelen bepaald: (1) de hoeveelheid beschikbare wegcapaciteit op de incidentlocatie, (2) de vraag naar wegcapaciteit op de incidentlocatie, en (3) de totale incidentduur. Wijzigingen in deze variabelen kunnen er voor zorgen dat de werkelijk gereden snelheid lager uitvalt dan de normsnelheid op hetzelfde traject.

### **Beschikbare wegcapaciteit na een ongeval**

De capaciteit van een weg wordt bepaald door het aantal rijstroken in een bepaalde rijrichting. Wanneer door weggebruikers twee seconden afstand wordt gehouden, kan een rijbaan zonder congestie ongeveer 1.800 voertuigen per uur verwerken (Reisen, 2006, p.14).

De weg weergegeven in figuur 6.b heeft twee rijstroken en daarmee een capaciteit op zowel de linker- als rechterrijbaan van 3.600 voertuigen per uur.



Figuur 6.b Benamingen onderdelen meerbaanswegen (aangepast figuur van: Projectbureau IM, 2002, p. 1)

#### Voorbeeld: Verkeersongeval op de A15

Stel op de rechterrijbaan doet zich een ongeval voor tussen twee personenauto's. De inzittenden hebben geen lichamelijk letsel, maar de betrokken motorvoertuigen zijn zwaar beschadigd en blokkeren zowel rijstrook 2 als de vluchtstrook. De beschikbare capaciteit van de rechterrijbaan neemt daardoor (tijdelijk) af van 3.600 naar 1.800 voertuigen per uur.

Het is trouwens mogelijk dat de beschikbare capaciteit van rijstrook 1 lager zal uitvallen dan 1.800 voertuigen per uur. De wegbeheerder kan bijvoorbeeld de maximaal toegestane snelheid verlagen van bijvoorbeeld 120 km per uur naar 70 km per uur. Dit om de hulpdiensten, die ondermeer aan de slag gaan om de gestrande voertuigen en personen te verwijderen, een veiligere werkomgeving te bieden. Door het verlagen van de maximale snelheid kunnen minder voertuigen dan normaal de incidentlocatie passeren. De werkelijk te rijden snelheid (< 70 km/uur) wordt daarmee lager dan de normsnelheid (100 km/uur), waardoor er zeker sprake is van reistijdverlies.

#### Vraag naar wegcapaciteit op de incidentlocatie

De kans op reistijdverlies zal ook afhangen van de vraag naar wegcapaciteit. Hoeveel weggebruikers willen de incidentlocatie passeren en gebruik maken van de resterende capaciteit? Wanneer de vraag naar wegcapaciteit groter is dan de beschikbare hoeveelheid dan zal er reistijdverlies ontstaan.

<b>Voorbeeld: Verkeersongeval op de A15</b>		
Door het ongeval is alleen rijstrook 1 van de rechterrijbaan beschikbaar voor de andere weggebruikers, de capaciteit van de rechterrijbaan bedraagt dan nog 1.800 voertuigen per uur. Afhankelijk van het aanbod van en de vraag naar wegcapaciteit zal er wel of geen sprake zijn van reistijdverlies. Er vanuit gaande dat de maximumsnelheid niet tijdelijk wordt verlaagd.		
<i>Beschikbare capaciteit na het ongeval</i>	<i>Constante vraag naar wegcapaciteit</i>	<i>Kans op reistijdverlies voor andere weggebruikers?</i>
1.800	900	Nee (vraag is kleiner dan beschikbare capaciteit)
1.800	2.500	Ja (vraag is groter dan beschikbare capaciteit)

In het bovenstaande voorbeeld blijft de vraag naar wegcapaciteit ook na het ongeval constant. De vraag naar wegcapaciteit is in de praktijk echter wel degelijk aan verandering onderhevig. Gebruikers kunnen overstappen op andere vervoerswijzen, of gebruik gaan maken van alternatieve routes. Weggebruikers lijken een bepaalde hoeveelheid reistijdverlies te accepteren, zij passen hun gedrag aan wanneer het verlies daarboven dreigt te komen. Deze hypothese wordt ondersteund door empirisch onderzoek in Nederland (Koopmans en Kroes, 2004, p. 5). Een wegbeheerder kan een bijdrage leveren aan het keuzeproces van de weggebruiker, bijvoorbeeld door het verstrekken van informatie over de verwachte reistijd van de huidige route en de alternatieven.

### **Totale incidentduur**

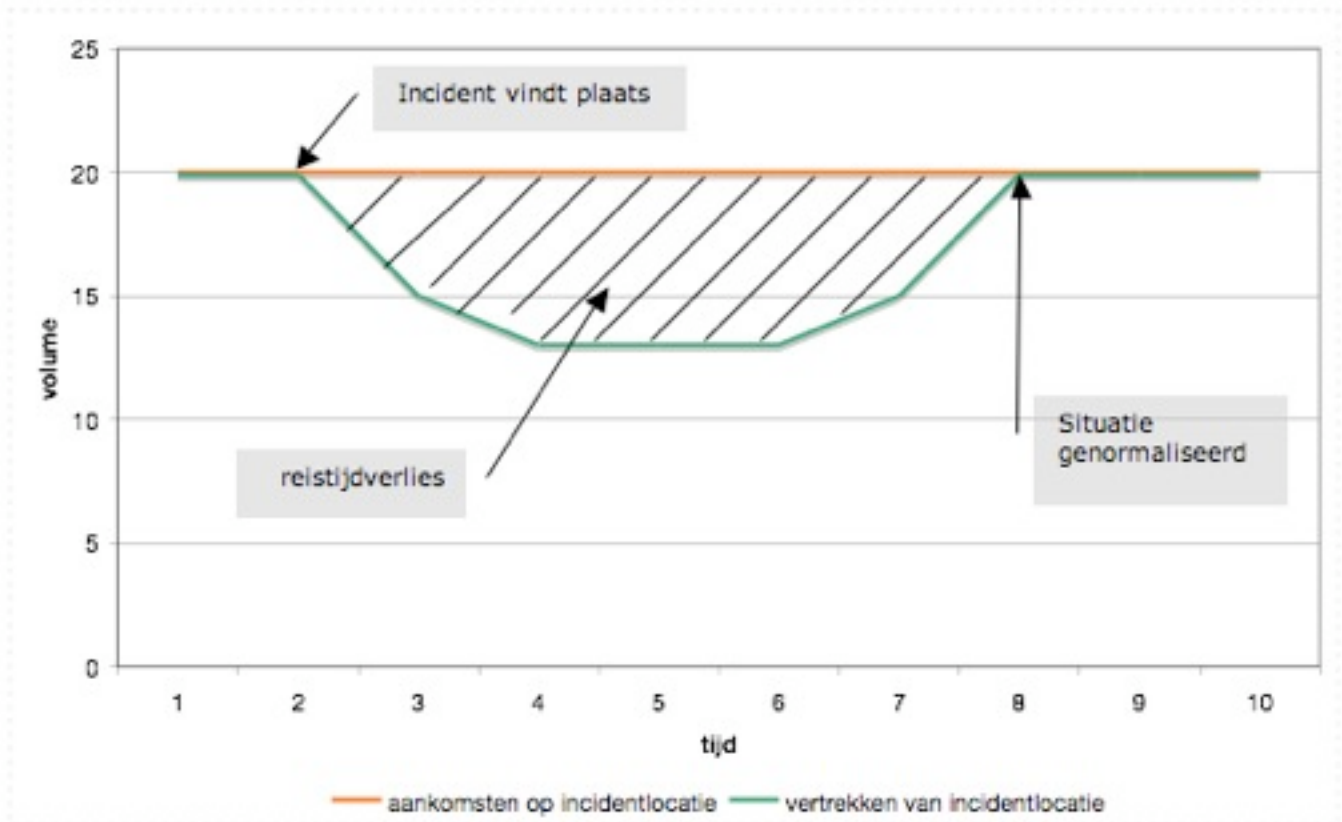
De derde variabele, die van invloed is op de kans op reistijdverlies, is de incidentduur. De incidentduur is de tijd vanaf het moment dat een ongeval zich voordoet tot het moment dat de bij het ongeval betrokken individuen en voertuigen van de weg zijn verwijderd. Des te langer het duurt voordat de gehele weg weer vrij en beschikbaar is, des te groter is de kans op reistijdverlies. In de situatie dat de vraag naar capaciteit groter is dan de beschikbare hoeveelheid wegcapaciteit zal de congestie zelfs blijven groeien. Er arriveren immers meer voertuigen op een bepaalde locatie, dan verwerkt kunnen worden. Een snellere afhandeling van het ongeval betekent dat congestie minder tijd heeft om te groeien en daardoor ook minder tijd nodig heeft om weer op te lossen (De Ceuster, 2003, p. 34).

In het onderstaande figuur (6.c) is het reistijdverlies weergegeven voor andere weggebruikers als gevolg van een (fictief) ongeval. Het figuur gaat uit van een aantal aannames:

- Het ongeval vindt plaats op 1 april 2008, om 8 uur 's ochtends op locatie X;
- Het ongeval zorgt voor een (tijdelijke) reductie van de beschikbare wegcapaciteit;
- Het aanbod van voertuigen is constant, zowel voor, tijdens, als na het ongeval.

Bij een ongehinderde reis zonder reistijdverlies arriveren motorvoertuigen op de locatie en zijn zij in staat binnen een bepaalde tijd te vertrekken van de locatie. Het volume van motorvoertuigen dat kan vertrekken van de incidentlocatie daalt doordat het ongeval de hoeveelheid beschikbare wegcapaciteit negatief beïnvloed. Hierdoor duurt het langer dan onder normale omstandigheden om de incidentlocatie te passeren en ontstaat er reistijdverlies voor de andere weggebruikers.

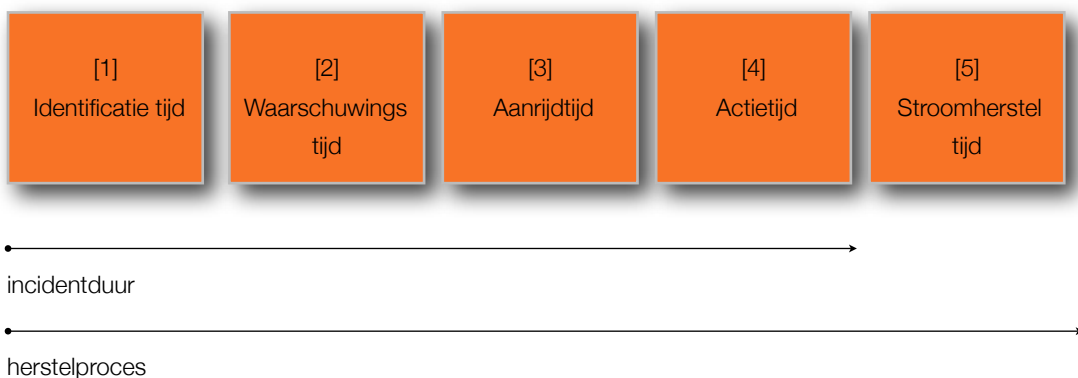




Figuur 6.c Reistijdverlies als gevolg van een ongeval (aangepast figuur van: Masinick et al, 2004, p. 7)

Herstelproces na een ongeval

De onderstaande weergave van het herstelproces is deels afgeleid van de zes tijdsfasen binnen de fileduur, zoals beschreven door De Ceuster (2003, p 32). Het herstelproces na een ongeval kan worden onderverdeeld in vijf fasen; de identificatietijd, de waarschuwingstijd, de aanrijdtijd, de actietijd en de stroomhersteltijd.



Figuur 6.d Fasen herstelproces van moment ongeval tot herstel normale situatie

De identificatietijd betreft de tijd vanaf het moment dat het incident op de weg plaatsvindt tot het moment dat actoren (bijvoorbeeld de wegbeheerder of de politie) het incident detecteren en de locatie en ernst bij hen bekend is. De tijd tussen de daadwerkelijke identificatie van het incident (plaats, ernst) en het moment dat de hulpdienst vertrekt naar de incidentlocatie is de waarschuwingstijd. De aanrijdtijd is de tijd die een hulpdienst nodig heeft om de incidentlocatie te bereiken. De actietijd is de benodigde tijd om de bij het ongeval betrokken individuen en voertuigen van de weg te verwijderen (naar een veilige locatie) en de normale hoeveelheid wegcapaciteit weer beschikbaar wordt. De stroomhersteltijd is de tijd die vervolgens nodig is om het verkeer weer met haar normale doorstromingsnelheid langs de 'incidentlocatie' te krijgen. De incidentduur betreft de optelsom van de eerste vier fasen. Verkorting van één van deze vier fasen zal leiden tot een kortere incidentduur, waardoor de kans op reistijdverlies door een ongeval kleiner zal worden.

De aard en ernst van ongeval bepalen welke hulpdiensten in fase 3 en 4 van het herstelproces betrokken raken. Te denken valt aan partijen als ambulancediensten (bij lichamelijk letsel), de brandweer (bij brand en beknelling van personen), het Korps Landelijke Politiediensten (in verband met de schuldvraag), maar ook de bergingsbedrijven (bij schade aan motorvoertuigen). Het betreffen zowel publieke als private partijen. Partijen die met elkaar in aanraking komen en wiens handelen invloed kunnen hebben op de ander. Een aantal actoren opereert ook op hun eigen deelmarkt.

Gedurende de vierde fase van het herstelproces (de actietijd) worden door de bergingsbedrijven activiteiten verricht om de bij het ongeval betrokken voertuigen van de weg te verwijderen. Belangrijk is het om aan te geven dat er een verschil is tussen pechhulpverlening en bergingswerkzaamheden. De activiteiten van pechhulpverleners als de ANWB en Route Mobiel zijn gericht op het weer aan de praat krijgen van een motorvoertuig, bijvoorbeeld door het uitvoeren van een (nood)reparatie langs de weg. Wanneer een reparatie langs de weg niet mogelijk is omdat het probleem te gecompliceerd is, slepen zij het motorvoertuig naar de dichtstbijzijnde garage, waarna het voertuig alsnog gerepareerd kan worden. Bergen heeft betrekking op het verwijderen van gestrande voertuigen. Gestrand als gevolg van een ongeval en gestrand op de auto(snel)weg.

Om een indicatie te geven hoe lang verschillende activiteiten voor de berging van personenauto's duren is de onderstaande tabel opgenomen. Voor een aantal intervallen (lees: tijdsbestek tussen twee acties) is de normtijd weergegeven. Gegevens over de werkelijke tijden zijn niet beschikbaar.

Fase herstelproces	Interval	Normtijd
Identificatietijd	Melding incident > registratie meldkamer	5 min.
Waarschuwingstijd	Registratie meldkamer > tijdstip opdracht politievoertuig	5 min.
	Tijdstip opdracht politievoertuig > tijdstip ter plaatse	10 min.
	Tijdstip melding > tijdstip waarschuwen centrale meldkamer incidenten	5 min.
	Tijdstip waarschuwen centrale meldkamer incidenten > waarschuwen berger	5 min.
Aanrijdtijd	Tijdstip melden berger > berger ter plaatse	20 min.

Tabel 6.a Intervaltijden, normtijden in 2004 bij berging personenauto's (Dekker et al, 2004, p. 3-4)



Voor de 'Standopname Incidentmanagement' (2004) is wel onderzoek gedaan naar de tijdsduur tussen een aantal intervallen bij in totaal 85 verschillende incidenten met personenauto's. Echter dit onderzoek had betrekking op slechts een beperkt aantal locaties in Nederland. Onderzoeksgegevens die een representatief beeld schetsen van de algemene situatie in Nederland zijn op dit moment niet beschikbaar. Mede daarom heeft de Stichting Incident Management Nederland op 1 april 2007 het Aanrijdtijdensysteem Incident Management in gebruik genomen. Het systeem zorgt voor een automatische registratie van de aanrijdtijden van de gecontracteerde bergers op de IM-wegen, ook wordt met het systeem bewaakt dat de bergingen worden uitgevoerd met gecertificeerd materieel ([www.stichtingimn.nl](http://www.stichtingimn.nl)). Op moment van schrijven zijn er nog geen gegevens beschikbaar gesteld uit dit nieuwe Aanrijdtijdensysteem Incident Management. De aanschaf en inbouw van de benodigde apparatuur (track en tracing op basis van GPS) wordt door Rijkswaterstaat gestimuleerd door kostprijsverlagende subsidies te verstrekken. Het bedrag dat hiermee gemoeid is, is niet bekend. In de bergingsbranche wordt gesproken over een bedrag van tussen de € 500.000 en € 700.000.

### 6.3 Monetariseren van reistijdverlies

Om een volledig beeld te schetsen van de indirecte kosten van het reistijdverlies dient gekeken te worden naar vier verschillende aspecten: (1) kosten door direct reistijdverlies, (2) kosten door onbetrouwbaarheid, (3) kosten door uitwijkgedrag, en (4) de overige maatschappelijke kosten (Verkeer en Waterstaat, 2004b, p. 26). Opgemerkt moet worden dat de indirecte kosten door direct reistijdverlies nog enigszins betrouwbaar zijn te monetariseren, bij de andere drie is dat aanzienlijk lastiger.

#### 1) Indirecte kosten door direct reistijdverlies

Voor het berekenen van de totale indirecte kosten door direct reistijdverlies zijn diverse gegevens nodig; het aantal voertuigverliesuren, het reismotief, de bezettingsgraad van de voertuigen en de waardering van de tijd.

##### Voertuigverliesuren

Reistijdverlies is het verschil tussen de ondervonden reistijd en de vrije reistijd, waarbij de vrije reistijd de gemiddelde reistijd is van voertuigen die ongehinderd door het netwerk kunnen rijden (Verkeer en Waterstaat, 2004a, p. 17). Reistijdverlies op de snelwegen wordt uitgedrukt in voertuigverliesuren. “Met voertuigverliesuren wordt bedoeld het totaal aantal uren extra reistijd van alle voertuigen over een jaar, omdat niet altijd de toegelaten snelheid van 100 km/uur kan worden bereikt vanwege files en andere vertragingen.” (Verkeer en Waterstaat, 2004a, p. 19)

Reistijdverlies wordt weergegeven in uur/km en wordt berekend op basis van de onderstaande formule (Reisen, 2006, p. 24).  $V$  werkelijk heeft betrekking op de werkelijk gereden snelheid,  $V$  norm betreft de normsnelheid, de snelheid die gehaald wordt wanneer voertuigen ongehinderd over de weg kunnen rijden. De normsnelheid voor de autosnelweg bedraagt veelal 100 km / uur.

##### Formule

$$\text{Reistijdverlies} = 1 / V \text{ werkelijk} - 1 / V \text{ norm}$$

Reistijdverlies is één van de variabelen die nodig is om het aantal voertuigverliesuren te berekenen. Het reistijdverlies wordt vermenigvuldigd met, (d) de afstand waarover de data van toepassing zijn verklaard in km, (i) de intensiteit / het aantal voertuigen per uur, en (t) de tijd waarover de intensiteit gemeten is (Reisen, 2006, p. 24). De formule voor de berekening van voertuigverliesuren luidt:

##### Formule

$$\text{Voertuigverliesuren} = \text{Reistijdverlies} \times d \times i \times t$$

**Een voorbeeld:**

Op de A15 (Locatie A) wordt op 30 april tussen 12.00 en 12.30 uur een snelheid gemeten van 50 km/uur. De normsnelheid bedraagt 100 km/uur. De data hebben betrekking op een afstand van één kilometer en er is sprake van een intensiteit van 2.000 voertuigen per uur. De berekening van het reistijdverlies en het aantal voertuigverliesuren ziet er dan op basis van de eerder genoemde formules als volgt uit.

$$\text{Reistijdverlies} = 1/50 - 1/100 = 1/100$$

$$\text{Voertuigverliesuren} = 1/100 \times 1 \times 2.000 \times 0,5 = 10,00$$

Dit betekent dat er op de A15 (Locatie A, op 30 april tussen 12.00 en 12.30 uur) tien verliesuren zijn waargenomen.

Reismotief en bezettingsgraad

Bij het moneteriseren van reistijdverlies wordt ook gebruik gemaakt van een waardering van de reistijd naar een bepaald reismotief. Er wordt bij de waardering onderscheid gemaakt tussen vier reismotieven, waarbij de waardering betrekking heeft op de financiële waarden die mensen uitruilen tegen tijdwinst of tijdverlies (Verkeer en Waterstaat, 2004a, p. 49). De waardering van reistijd heeft betrekking op personen en niet op de voertuigen, dit omdat het tijdsverlies resulteert in verlies van (arbeids-) productiviteit. Daarom verschilt per reismotief niet alleen de tijdswaardering maar ook de bezettingsgraad van het voertuig. Bij vrachtverkeer wordt de bezettingsgraad echter niet meegewogen, dit aangezien de tijdschade niet aan de inzittenden wordt toegebracht maar aan de lading (De Ceuster & De Schrijver, 2002, p. 32). In de onderstaande tabel zijn de reistijdwaarderingen naar motief en de bezettingsgraden die gehanteerd worden bij de berekening weergegeven.

Onderscheid	Reismotief	Bezettingsgraad (in personen)	Reistijdwaardering (per uur)
Personenvervoer	Woonwerk	1,14	€ 8,10
	Zakelijk	1,11	€ 28,06
	Overig personen	1,50	€ 5,59
Vrachtvervoer	Vracht	1,00	€ 39,34

Tabel 6.b Tijdswaardering en bezettingsgraad naar reismotief voor het jaar 2006 (Bron: Verkeer en Waterstaat, 2004a, p. 49)

Berekenen indirecte kosten door direct reistijdverlies

Wanneer het aantal voertuigverliesuren per reismotief bekend is kan het totaal aantal kosten door direct reistijdverlies worden berekend. Dit wordt gedaan door het aantal voertuigverliesuren, van alle reismotieven afzonderlijk, te vermenigvuldigen met de bezettingsgraad en de reistijdwaardering. Tabel 6.c bevat een overzicht van de indirecte kosten van direct reistijdverlies. Deze kosten bedroegen in 2000 ongeveer 650 miljoen euro, waarvan 130 miljoen voor het vrachtvervoer.

Onderscheid	Reismotief	2000	2006	2010
Personenvervoer	Woonwerk	200	249	274
	Zakelijk	227	338	434
	Overig personen	80	115	154
Vrachtvervoer	Vracht	131	220	293
<b>Totaal</b>		<b>638</b>	<b>922</b>	<b>1.155</b>

Tabel 6.c Kosten van direct reistijdverlies door files en vertraagde verkeersafwikkeling op autosnelwegen in Nederland in miljoenen euro (Bron: Verkeer en Waterstaat, 2004b, p. 26)

De bovenstaande tabel geeft zicht op de totale kosten door direct reistijdverlies, dit ongeacht de oorzaak van het reistijdverlies. Aangezien het onderwerp van dit onderzoek deels betrekking heeft op ongevallen op de auto(snel)weg, is gekeken of uit de beschikbare data een onderscheid te maken is naar de diverse oorzaken van het reistijdverlies.

In het onderzoek 'Incidentele Files. De kenmerken, de kosten en het beleid' (Reisen, 2006) is op basis van beschikbare gegevens van Verkeer en Waterstaat gekeken naar de achterliggende oorzaken van de voertuigverliesuren. Er is daarbij een onderscheid gemaakt tussen structureel en niet-structureel (lees: incidenteel) tijdsverlies. In de onderzochte periode (de jaren 1999-2005) heeft 77% van de files een structureel karakter, tegenover 23% met een incidenteel karakter (Reisen, 2006, p. 77). Files met een incidenteel karakter hebben een bekende oorzaak, de file kan ondermeer zijn ontstaan door wegwerkzaamheden, kijkfiles en uiteraard door ongevallen.

In het onderzoek is gesteld dat 14% van alle files in de jaren 1999-2005 veroorzaakt is door ongevallen (Reisen, 2006, p. 29). Hierbij is geen rekening gehouden met de werkelijke verdeling van personen- en vrachtvervoer over de verschillende situaties van reistijdverlies, er is aangenomen dat de verhouding personen- en goederenvervoer in alle gevallen gelijk is. Dit in verband met het ontbreken van een dergelijke registratie door het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Op basis van de variabelen van tabel 6.b (de bezettingsgraad en de reistijdwaardering) en data over het aantal voertuigverliesuren als gevolg van ongevallen (Reisen, 2006, pp. 29, 77) is de tabel 6.d samengesteld. De indirecte kosten van het directe reistijdverlies zijn berekend door per reismotief de drie variabelen (aantal voertuigverliesuren, bezettingsgraad en reistijdwaardering) te vermenigvuldigen.

Van het totaal aantal voertuigverliesuren wordt ongeveer 14% veroorzaakt door ongevallen. De totale directe kosten van reistijdverlies als gevolg van een ongeval kunnen voor het jaar 2000 worden geraamd op 96 miljoen euro, voor het jaar 2006 zelfs op 129 miljoen euro. Deze bedragen liggen in lijn met eerder genoemde onderzoek van het SWOV (zie paragraaf 6.1). Daarin werden de kosten voor direct reistijdverlies als gevolg van verkeersongevallen gemonetariseerd op 104 miljoen euro.

Onderscheid	Reismotief	Voertuigverliesuren (in mln. uren)	Directe kosten reistijdverlies (in mln. Euro)
Personenvervoer	Woonwerk	3,1	29
	Zakelijk	1,5	46
	Overig personen	2,1	17
Vrachtervervoer	Vracht	0,9	37
<b>Totaal</b>		<b>7,6</b>	<b>129</b>

Tabel 6.d Voertuigverliesuren en kosten direct reistijdverlies op de autosnelwegen veroorzaakt door ongevallen

## 2) Kosten door onbetrouwbaarheid

Deze kosten hebben betrekking op de betrouwbaarheid van reistijd. Hoe groot is de kans dat er op een bepaald traject sprake zal zijn van reistijdverlies. Wanneer op een traject iedere dag op een bepaald moment een file is, dan kan dat meegenomen worden in de te voorspellen reistijd. Incidenten kondigen zich vooraf echter niet aan. Of op een bepaalde plaats op de snelweg morgen een ongeval plaatsvindt is op dit moment niet bekend. Laat staan de gevolgen van dit ongeval en de mate van reistijdverlies die het de overige weggebruikers zal opleveren. Wanneer de betrouwbaarheid van de reistijd voor een bepaald traject beperkt is zullen weggebruikers extra reistijd incalculeren, dit om de kans te vergroten dat ze tijdig op de bestemming arriveren. “Kwantitatieve informatie over de onbetrouwbaarheid en de wijze waarop reizigers/vervoerders daarmee omgaan is slechts zeer beperkt beschikbaar.” (Verkeer en Waterstaat, 2004a, p. 26) Diverse organisaties zijn bezig om te kijken hoe de kosten door onbetrouwbaarheid gemonetariseerd kunnen worden.

## 3) Kosten door uitwijkgedrag

Wanneer bekend wordt dat op een bepaald traject kans is op reistijdverlies of zelfs filevorming kan een automobilist kiezen voor een alternatief. Na berichtgeving op bijvoorbeeld de radio, de routeplanner, of de informatiepanelen boven de weg kan de weggebruiker kiezen voor een andere (alternatieve) route, een ander tijdstip om te vertrekken of zelfs een andere vervoerswijze. Dit betekent “enerzijds dat de betreffende reiziger niet meer in de file staat, maar anderzijds dat er nog altijd sprake is van (tijd)verlies. Dit verlies wordt niet geregistreerd; immers alleen van de deelnemers aan de file wordt de extra reistijd gemeten.” (Verkeer en Waterstaat, 2004a, p. 26) De exacte kosten van uitwijkgedrag zijn niet bekend. Deze hoogte van deze kosten schatten staat gelijk aan speculatie.

## 4) Overige maatschappelijke kosten

Deze kosten hebben onder meer betrekking op de effecten op het vestigingsklimaat voor bedrijven, veiligheid, kwaliteit van de leefomgeving (Verkeer en Waterstaat, 2004a, p. 27). Ook gaat het ook om milieueffecten, waaronder geluidsoverlast en luchtverontreiniging. Zaken die ook betrekking hebben op normale automobilititeit, maar die ook bepaalde waarden vertonen wanneer er sprake is van reistijdverlies dan wel files. Zo kan geconcludeerd worden dat “filerijden in het algemeen een negatief effect heeft op luchtverontreiniging.” (Reisen, 2006, p. 47)

## 6.4 Samenvatting en leeswijzer

### Samenvatting

Uit verkeersongevallen vloeien vaak directe en indirecte effecten voort. Directe effecten hebben betrekking op partijen en zaken die rechtstreeks bij het ongeval betrokken zijn. Andere niet direct betrokkenen kunnen (indirect) effecten ondervinden van het ongeval, bijvoorbeeld in de vorm van reistijdverlies bij andere weggebruikers. Dit reistijdverlies is te duiden als een negatief extern effect. De andere weggebruikers worden niet voor het verlies gecompenseerd, ook is het complex gezien het aantal betrokkenen.

De kans op reistijdverlies wordt door drie variabelen bepaald; (1) de hoeveelheid beschikbare wegcapaciteit op de incidentlocatie, (2) de vraag naar wegcapaciteit op de incidentlocatie, en (3) de totale incidentduur. Om de situatie op de weg na een ongeval te normaliseren vinden diverse activiteiten plaats, veelal afhankelijk van de aard en de ernst van het ongeval. Bergingsactiviteiten vinden plaats om de gestrande voertuigen van de weg te verwijderen.

Bij het berekenen van de totale indirecte kosten door reistijdverlies wordt gebruik gemaakt informatie over het aantal voertuigverliesuren, het reismotief, de bezettingsgraad van de voertuigen en de waardering in tijd. Op basis van deze variabelen kan het reistijdverlies als gevolg van ongevallen worden gemonetariseerd. Deze kosten bedragen tussen de 100 en 130 miljoen euro per jaar.

### Leeswijzer voor het vervolg

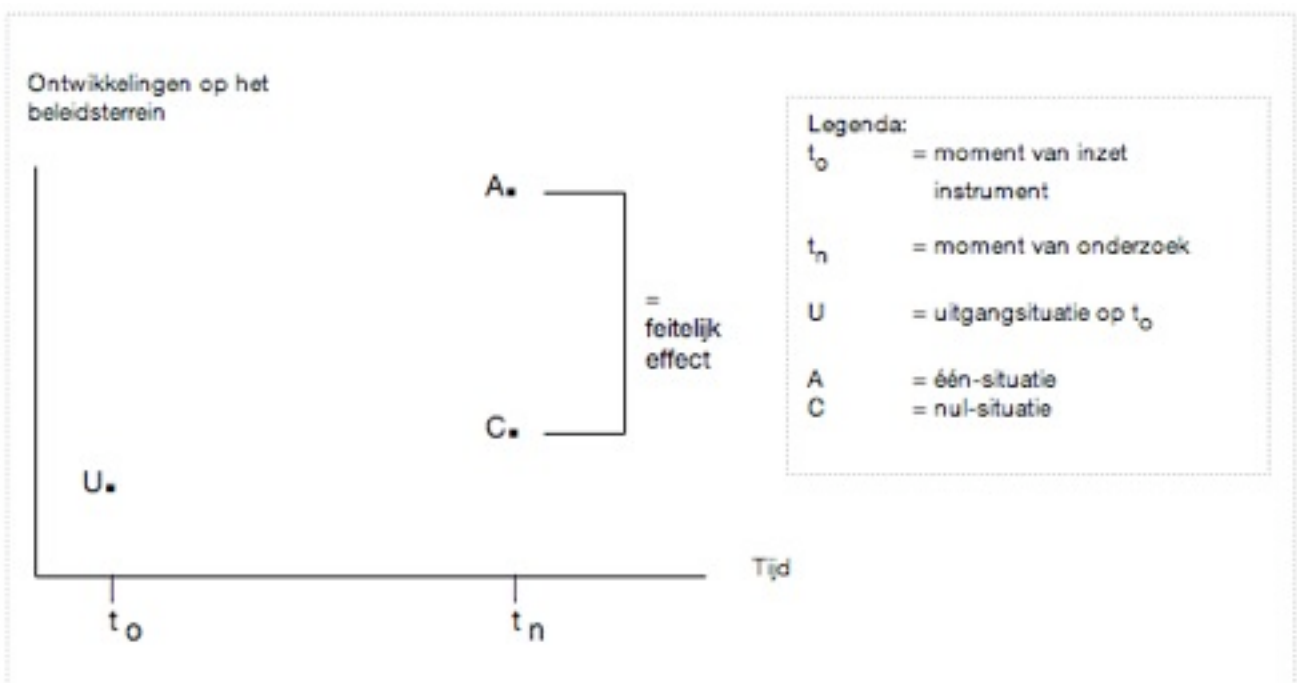
Ter beantwoording van de centrale vraag van dit onderzoek is het nodig om over te gaan tot het beschrijven van (a) de situatie op de markt met beleid, en (b) de hypothetische situatie op de markt zonder beleid. Dit zal in het volgende hoofdstuk plaatsvinden.

## 7 Effecten LPR op de markt voor autoberging

Dit onderzoek betreft een ex-post evaluatie, het gaat om een evaluatie op het moment dat het beleid al voor meerdere jaren in uitvoering is. Het verschil tussen de situatie voor en na het beleid wordt bij effectenonderzoek niet automatisch in het geheel aan het beleid toegeschreven. “Integendeel, in principe wordt ervan uitgegaan dat nog andere factoren ... de geconstateerde veranderingen teweegbrengen.” (Ministerie van Financiën, 1984, p. 38).

De effecten van het beleid worden zo veel mogelijk geïsoleerd, daarom worden bij effectenonderzoek twee situaties vergeleken. De situatie die feitelijk is ontstaan als gevolg van het gevoerde beleid (de één-situatie) en de hypothetische situatie die zou zijn ontstaan zonder het beleid (de nul-situatie). Het verschil tussen beide situaties is te duiden als het feitelijke effect van het beleid.

In het onderstaande figuur zijn de elementen van effectenonderzoek visueel weergegeven. In dit hoofdstuk wordt vanuit de uitgangssituatie (U) de nul-situatie (C) geconstrueerd, ook wordt de één-situatie (A) beschreven. Dit is nodig om uiteindelijk het feitelijke effect zichtbaar te maken.



Figuur 7.a Effectenonderzoek (bron: Van de Graaf en Hoppe, 1996, p. 418, zie ook: Ministerie van Financiën, 1984, p. 39)

## 7.1 Situatie op de markt zonder beleid (nul-situatie)

De nul-situatie wordt in dit onderzoek geconstrueerd met behulp van trendextrapolatie.

Trendontwikkelingen in de periode voor het beleid worden daarbij doorgetrokken tot de nul-situatie.

Deze trendontwikkelingen zijn beschreven op basis van de beschikbare openbare bronnen waarin informatie staat over algemene trends en de situatie op de bergingsmarkt voordat het beleid werd vastgesteld. Voor de trendextrapolatie is gebruik gemaakt van onder meer het rapport 'De markt voor bergingswerk' (Hendriks et al, 2004) en de 'Standopname incident management' (Leopold et al, 2004).

De situatie op de markt zonder beleid wordt beschreven aan de hand van de trendontwikkelingen van de volgende aspecten; de kenmerken van de geleverde diensten, de geografische omvang van de markt, de vragers, de aanbieders, de marktform, de prijsvorming en de organisatiegraad van de branche. Kenmerkend voor de markt (in de nul-situatie) is het sterk gereguleerde karakter.

### Geleverde diensten

Binnen het marktsegment gaat het om de eerste en tweede berging van personenauto's. In de praktijk is er geen strikte scheiding tussen eerste en tweede berging waarneembaar, omdat beide diensten automatisch door hetzelfde bedrijf werden uitgevoerd. Gezien de wijze waarop de bergingsactiviteiten zijn georganiseerd en de beperkte mate van concurrentie tussen bedrijven is de dienst als homogeen en constant te duiden. Door de afspraak tussen vragers en aanbieders over het hanteren van standaardtarieven kunnen en hoeven de bedrijven zich niet te onderscheiden (Hendriks et al, 2004, pp. 8-9). Noch in prijs, noch in kwaliteit.

Dienst	Omschrijving
Eerste en tweede berging	Het weghalen van de gestrande personenauto van de weg en het vervoer naar de eindbestemming (lees; het schadeherstelbedrijf).

Tabel 7.a Omschrijving diensten op de markt voor autoberging (in de nul-situatie)

In de periode voor het beleid is een trend waar te nemen dat er in toenemende mate aandacht ontstond voor de kwaliteit van de bergingsdiensten. De bergers (verenigd in één branchevereniging) begonnen met het opzetten van een systeem van kwaliteitseisen voor ondermeer het in te zetten materieel en personeel. Ondanks het ontbreken van onderlinge concurrentie is het aannemelijk dat deze trend zich ook zonder het beleid zou hebben doorgezet. Van het opzetten van het systeem van kwaliteitseisen, tot de daadwerkelijke controle van de kwaliteit door in eerste instantie de branche zelf en later door de vragers van de diensten. Dit is aannemelijk omdat ook in andere sectoren een toenemende aandacht voor het kwaliteitsdenken waar te nemen is. Het kwaliteitsdenken heeft wereldwijd furore gemaakt, eerst in het bedrijfsleven en later ook in de publieke sector (Korsten en Soeters, 1999, p. 235).



## Vragers

In de periode tot aan het beleid is de vrager een constante variabele te noemen. Als vragers zijn constant negen alarmcentrales actief geweest. In de verzekeringsbranche is echter wel sprake van een geleidelijke en zich doorzettende schaalvergroting (EIM, 2005, p. 225). “De schaalvergroting zal vooral plaatsvinden door fusies en overnames en krachtenbundeling op het gebied van o.a. ondersteuning, inkoop en ICT.” (EIM, 2005, p. 228) De alarmcentrales traden al gezamenlijk op bij de prijsvorming. Dit zal in het licht van de schaalontwikkelingen zeker zijn voortgezet, de samenwerking betreft immers een krachtenbundeling op het gebied van de inkoop van bergingsdiensten. Schaalvergroting kan uiteindelijk leiden tot de afname van het aantal alarmcentrales, maar de kans daarop kan gezien het geleidelijk tempo van schaalvergroting als beperkt worden verondersteld.

## Aanbieders

In de jaren negentig waren ongeveer 232 bedrijven actief in de berging van personenauto's. Door de wijze van organisatie van het bergingswerk was de markt volstrekt niet concurrerend en was het aantal aanbieders weinig variabel. Er moeten relatief grote aanvangsinvesteringen worden gedaan om op een dergelijke markt actief te worden. Toetreding op de markt was mogelijk door bestaande bedrijven over te nemen (Hendriks et al, 2004, p. 8). Doordat veel bergingsbedrijven te typeren zijn als ‘papa-mama-bedrijven’ (Hendriks et al, 2004, p. 4), is een overname waarschijnlijk wanneer binnen de familie geen opvolger beschikbaar is. Gesteld kan worden dat het aantal aanbieders in de geëxtrapoleerde situatie (de situatie zonder beleid) niet sterk van het bovenstaande zal afwijken.

## Geografische omvang

De aanbieders bieden hun diensten enkel aan binnen één bepaald rayon op alle wegen, dus zowel op het hoofdwegennet als op het onderliggend wegennet (provinciale en gemeentelijke wegen).

Nederland is onderverdeeld in 235 rayons.

Een rayon is voor onbepaalde tijd bezet door één bedrijf. Dit bergingsbedrijf heeft het alleenrecht om alle bergingsactiviteiten binnen het geografische gebied van het rayon uit te voeren. Binnen het rayon is geen sprake van concurrentie, maar van een monopolistische situatie. Slechts enkele bedrijven bedienen meer dan één rayon (immers 232 bedrijven ten opzichte van 235 rayons). In het aantal en de geografische omvang van de rayons is weinig verandering waar te nemen in de jaren voor het beleid.

## Marktvorm

Op basis van het aantal betrokken aanbieders en vragers en de aard van het product kan de markt op het niveau van de rayons worden gekarakteriseerd als monopolistisch. Dit in verband met het ontbreken van enige vorm van concurrentie binnen de rayons. Aangezien de trends weinig veranderingen laten zien in het aantal vragers en aanbieders zal het ook het karakter van de markt aan weinig verandering onderhevig zijn.

Deze marktvorm van de nul-situatie is verdedigbaar vanuit Europees perspectief. In andere Europese landen, waaronder in België, is de huidige markt voor autoberging ook op dit nog moment te karakteriseren als sterk gereguleerd en weinig concurrerend (zie De Ceuster, 2003).

Onder invloed van de Europese Unie is de aandacht voor marktwerking sinds begin jaren negentig wel toegenomen, dit heeft zich onder meer geuit in de oprichting van nationale mededingingsautoriteiten, waaronder de NMa. Het is denkbaar dat gezien de beperkte publieke aandacht voor de bergingsmarkt de marktvorm in stand kon worden gehouden, dan wel dat er een uitzondering op de wet zou worden gemaakt.

### Prijsvorming

De alarmcentrales gezamenlijk spraken ieder jaar met de enige branchevereniging van de sector (VBS) af voor welke standaardtarieven de eerste en tweede berging werd uitgevoerd. Voor de vaststelling van de tarieven waren de partijen een bepaald rekenmodel overeengekomen. De tarieven werden landelijk vastgesteld en verschilden niet per rayon. Er is een stijgende trend waar te nemen in de tarieven die jaarlijks werden vastgesteld.

Een aantal bedrijven met gunstige rayons in stedelijk gebied met relatief veel incidenten heeft goed aan het bergingswerk kunnen verdienen (Hendriks et al, 2005, p. 9). De aanbieders zijn aan te merken als prijsnemer, zij hadden de overeengekomen standaardtarieven maar te accepteren. Daarbij kwam dat zij zonder lidmaatschap van de Nederlandse Vereniging van Bergingsspecialisten (VBS) geen kans maakten om bergingsactiviteiten in Nederland uit te kunnen voeren, er was sprake van een soort gedwongen winkelnering.

### Organisatiegraad van de branche

De branche kende in de jaren voor het beleid een hoge organisatiegraad met één brancheorganisatie waarbij alle bergers waren aangesloten (NMa, 2005, p.3). Door de gedwongen winkelnering had de brancheorganisatie een aanzienlijke controle op de branche. Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat deze situatie sterk zou zijn veranderd.

### Beschrijving van de nul-situatie

Op basis van het bovenstaande is de volgende nul-situatie van de markt geconstrueerd.

Aspect	Kenmerk in de nul-situatie
Geleverde diensten	Er wordt een dienst aangeboden; de eerste berging en tweede berging van personenauto's. In de praktijk er niet echt een duidelijk onderscheid tussen deze twee activiteiten zichtbaar. Er worden kwaliteitseisen gesteld aan het in te zetten materieel en personeel. Zowel de branche zelf als de vragers houden toezicht op deze kwaliteit.
Vragers	De negen alarmcentrales treden individueel op als vragers van de bergingsdiensten.
Aanbieders	Er zijn ongeveer 230 bedrijven actief die bergingsactiviteiten uitvoeren. Door de geslotenheid van de markt en de relatief hoge aanvangsinvesteringen is het aantal aanbieders weinig variabel.
Geografische omvang	Nederland is onderverdeeld naar 235 rayons. In ieder rayon is één bedrijf actief die alle bergingsdiensten verlenen op alle wegen, dus zowel het hoofdwegennet als het onderliggend wegennet.

Aspect	Kenmerk in de nul-situatie
Marktvorm	De markt is te typeren als een monopolie. Binnen de rayons ontbreekt iedere vorm van concurrentie. Ook tussen de bedrijven is geen sprake van concurrentie. De rayons zijn namelijk voor onbepaalde tijd aan één bedrijf gegund.
Prijsvorming	De aanbieders zijn prijsnemer. De enige brancheorganisatie stelt met de alarmcentrales jaarlijks standaard tarieven vast voor de eerste en tweede berging. De aanbieders dienen deze prijs te accepteren.
Organisatiegraad van de branche	Door de gedwongen winkelnering van de bedrijven bij de enige brancheorganisatie is de organisatiegraad hoog te noemen. Ook heeft de brancheorganisatie een grote mate van controle op de branche.

Tabel 7.b Kenmerken van de markt voor autoberging (in de nul-situatie)

## 7.2 Situatie met beleid (één-situatie)

De één-situatie wordt beschreven aan de hand van de volgende aspecten; de kenmerken van de geleverde diensten, de geografische omvang van de markt, de vragers, de aanbieders, de marktvorm, de prijsvorming en de organisatiegraad van de branche.

### Geleverde diensten

Per jaar zijn er ongeveer 150.000 incidenten die vragen om de inzet van een bergingsbedrijf. Dit betekent dat er een vraag is naar 150.000 diensten voor eerste berging en een vraag van 150.000 naar tweede berging.

Van de incidenten vindt ongeveer 20% plaats op wegen waarop incident management van toepassing is verklaard, de zogenaamde IM-wegen (opgave Stichting IMN). De markt voor berging van personenauto's bevat een viertal diensten, de eerste berging op IM-wegen, de eerste berging op niet IM-wegen, de tweede berging en de dienst 'loze rit' op IM-wegen.

Dienst	Omschrijving
Eerste berging op IM-wegen	Het weghalen van personenauto's van een IM-weg en het vervoeren naar een veilige plaats langs de (auto)snelweg. Als veilige plaats wordt gezien een parkeerplaats, benzinstation, het eigen terrein van een bergingsbedrijf of een locatie van Rijkswaterstaat.
Eerste berging op niet IM-wegen	Het weghalen van personenauto's van een niet IM-weg en het vervoeren naar een veilige plaats langs de (auto)snelweg. Als veilige plaats wordt gezien een parkeerplaats, benzinstation, het eigen terrein van een bergingsbedrijf of een locatie van Rijkswaterstaat.
Tweede berging	Het vervoer (doortransport) van een personenauto van de veilige locatie naar de eindbestemming (lees: het schadeherstelbedrijf).
Loze rit op IM-wegen	Een berger wordt naar de incidentlocatie gestuurd zonder dat vooraf gekeken wordt of berging daadwerkelijk noodzakelijk is. Mocht geen berging nodig zijn dan ontvangt de berger toch een vergoeding voor de geleverde dienst (lees: de loze rit).

Tabel 7.c Omschrijving diensten op de markt voor autoberging (in de één-situatie)

De eerste berging op IM-wegen is homogeen te noemen. Voor deze dienst is één vrager actief die eisen stelt aan de kwaliteit van de dienst (o.a. aanrijdtijden) en het in te zetten personeel en materieel. Ook de dienst 'loze rit' is homogeen van aard. De vrager heeft vooraf exact gedefinieerd wat deze dienst het behelst. Het onderscheidend vermogen voor een bedrijf voor deze twee diensten zit niet in de kwaliteit, maar in de prijs waarvoor de diensten worden aangeboden.

De andere twee diensten (eerste berging op niet IM-wegen, en de tweede berging) zijn heterogener van aard. De bedrijven kunnen zich, naast met de prijs, ook onderscheiden met de kwaliteit van de dienstverlening, bijvoorbeeld door de manier waarop zij hun bergingsactiviteiten organiseren.

## Vragers

Normaliter treden de verzekeringsmaatschappijen (soms ook de eigenaar/houder van de auto) op als vrager van de dienst. Dit vloeit zoals eerder vermeld voort uit de dekking van de WA-verzekering van de auto. Specifiek voor de eerste berging van personenauto's op IM-wegen geldt dat de politie (namens Rijkswaterstaat) opdracht geeft aan de Centrale Meldkamer Incidenten om het vooraf gecontracteerd bergingsbedrijf in te schakelen. De Stichting Incident Management Nederland (Stichting IMN) exploiteert deze meldkamer en contracteert de betreffende bergers, daarmee kan de Stichting IMN worden gezien als vrager van de dienst.

Dienst	Vrager
Eerste berging op IM-wegen	Stichting Incident Management Nederland
Eerste berging op niet IM-wegen	De verzekeringsmaatschappijen (bij monde van individuele alarmcentrale)
Tweede berging	De verzekeringsmaatschappijen (bij monde van individuele alarmcentrale)
Loze rit op IM-wegen	Stichting Incident Management Nederland

Tabel 7.d Vrager van de diensten op de markt voor autoberging (in de één-situatie)

## Aanbieders

In Nederland zijn er op dit moment tussen de 170 en 180 bedrijven actief die bergingsactiviteiten als dienst aanbieden (opgave VBS en AB-Ned). Bij veel bedrijven is berging in de loop der jaren als activiteit toegevoegd. Veel bergingsbedrijven verrichten naast het bergingswerk andere activiteiten, bijvoorbeeld in de vorm van een autobedrijf, transportbedrijf, schadeherstelbedrijf, of een tankstation (Hendriks et al, 2004, p. 4). Bij de berging van personenauto's in Nederland zijn in totaal ongeveer 550 werknemers betrokken (Stichting BOVAG RAI Mobiliteit, 2007, p. 10). Op IM-wegen vinden 30.000 incidenten plaats waar de inzet van een bergingsbedrijf nodig is,

Dienst	Vraag	Aanbieders
Eerste berging op IM-wegen	30.000	105 vooraf gecontracteerde bergers (1 per rayon)
Eerste berging op niet IM-wegen	120.000	Tussen de 170 en 180 bergers
Tweede berging	150.000	Tussen de 170 en 180 bergers
Loze rit op IM-wegen	[onbekend]	105 vooraf gecontracteerde bergers (1 per rayon)

Tabel 7.e Aanbieders van en vraag naar diensten op de markt voor autoberging (in de één-situatie)

## **Geografische omvang**

De aanbieders bieden hun diensten voor de eerste en tweede berging van auto's aan binnen Nederland. Binnen dit gebied zijn de concurrentievoorwaarden gelijk.

De geografische omvang van de eerste berging van personenauto's op IM-wegen is echter beperkter. Er is een onderscheid tussen diensten die plaatsvinden op IM-wegen en diensten die plaatsvinden op niet IM-wegen. Tevens zorgt de gehanteerde inkooptechniek voor een opdeling van de geografische omvang naar afzonderlijke gebieden. Binnen ieder gebied (rayon) heeft slechts één bedrijf voor een aantal jaren het alleenrecht om activiteiten uit te voeren voor de eerste berging van auto's. De andere bedrijven mogen deze dienst aldaar niet aanbieden. Daarmee wordt de geografische omvang van een deel van de markt beperkt. Ook is een strikte scheiding waar te nemen tussen de eerste berging op IM-wegen en de daarop volgende tweede berging. Het bedrijf dat op een bepaalde IM-weg de eerste berging mag uitvoeren, krijgt niet automatisch ook de opdracht om de tweede berging uit te voeren.

## **Marktvorm**

Voor wat betreft de eerste berging op IM-wegen is op het moment tot aanbesteding sprake van volkomen concurrentie. Na gunning van de rayons is hiervan voor drie jaren (tot de volgende ronde van aanbesteding) geen sprake meer. Een aantal bepalingen gehanteerd bij de aanbesteding beperkt de volkomen concurrentie. Zo mag één bergingsbedrijf maximaal 20% van alle eerste bergingen op IM-wegen krijgen toegewezen. Naar de aard van de andere diensten is de markt te typeren als een monopolistische concurrentie. Er zijn relatief veel aanbieders en de aard van het product is vrij heterogeen.

## **Prijsvorming**

Om te komen tot prijsvorming van de dienst eerste berging op IM-wegen wordt door de samenwerkende alarmcentrales gebruik gemaakt van de inkooptechniek 'aanbesteding'. De aanbieders doen om de drie jaar tariefaanbiedingen om een rayon toegewezen te krijgen, dan wel te behouden. Het tarief waarvoor de eerste berging op IM-wegen wordt uitgevoerd ligt volgens betrokkenen in de branche onder de kostprijs. Onderbouwd inzicht in wat het kostendekkend tarief is voor eerste berging is niet verkregen. Door de gehanteerde inkooptechniek per rayon zijn de tarieven die betaald worden per rayon niet gelijk, maar deze variëren.

Voor de andere diensten vindt op 'normale' wijze prijsvorming plaats tussen de aanbieders (de bergingsbedrijven) en de vragers (een individuele alarmcentrale). Soms sluit een individuele alarmcentrale vooraf wel contracten af met meerdere bergers, dit om zeker te zijn dat hun cliënten tijdig geholpen worden. Ook komt het voor dat er voor een bepaalde bergingsactiviteit een incidenteel contract (slechts voor één bepaalde berging) wordt afgesloten. Hierbij wordt gekeken naar welk bedrijf beschikbaar is tegen welk tarief.

## **Organisatiegraad van de branche**

De Nederlandse Vereniging van Bergingsspecialisten (VBS) was tot een aantal jaren geleden in Nederland de enige brancheorganisatie voor takel- en bergingsbedrijven. Op dit moment zijn er meerdere brancheverenigingen die zich opwerpen als belangenbehartiger van de takel- en bergingsbedrijven. Naast het VBS zijn anno 2007 meerdere brancheorganisaties actief.

Van een grote controle van de brancheverenigingen op de markt kan niet meer worden gesproken. Welke brancheorganisatie vertegenwoordigt welke bergingsbedrijven? Het VBS heeft nog steeds de meeste leden (153), maar een aantal bedrijven is lid van meerdere brancheverenigingen. Een aantal brancheorganisaties is naar eigen zeggen ontstaan uit onvrede over het functioneren van de VBS en uit ontevredenheid met de organisatie van het bergingswerk in Nederland. Ook de relatie met de VBS in een aantal gevallen bekoeld. Zo organiseerde de Vereniging Autoberging Nederland (AB-Ned), eind 2006, bijvoorbeeld de VBS-opzegdagen.

### Beschrijving van de één-situatie

Op basis van het bovenstaande ziet de één-situatie er samengevat zo uit:

Aspect	Kenmerk in de één-situatie
Geleverde diensten	De markt bevat een viertal diensten; de eerste berging op IM-wegen, de eerste berging op de overige wegen, de tweede berging, en de loze rit op de IM-wegen.
Vragers	Voor de eerste berging op IM-wegen en de loze ritten is de Stichting Incident Management Nederland te duiden als vrager. Voor de overige diensten zijn verzekeringsmaatschappijen (bij monde van een individuele alarmcentrale) te duiden als vragers.
Aanbieders	Op de IM-wegen wordt de eerste berging en de dienst 'loze rit' aangeboden door 105 vooraf gecontracteerde bergers (één per rayon). Op de andere wegen wordt de eerste berging aangeboden door tussen de 170 en 180 bedrijven. Voor alle tweede bergingen geldt dat daarvoor 170 tot 180 aanbieders zijn.
Geografische omvang	De aanbieders bieden de diensten voor eerste en tweede berging van auto's aan binnen Nederland. De geografische omvang van de eerste berging van personenauto's op IM-wegen is echter beperkter. Onder meer de gehanteerde inkooptechniek zorgt voor een opdeling van de geografische omvang naar afzonderlijke gebieden (rayons).
Marktvorm	De markt is te typeren als een monopolistische concurrentie. Voor wat betreft de eerste berging op IM-wegen is er op het moment tot aanbesteding sprake van volkomen concurrentie. Na gunning van de rayons is hiervan voor drie jaren (tot de volgende ronde van aanbesteding) geen sprake meer.
Prijsvorming	Voor de prijsvorming van de dienst eerste berging op IM-wegen wordt door de samenwerkende alarmcentrales gebruik gemaakt van de inkooptechniek 'aanbesteding'. De aanbieders doen om de drie jaar tariefaanbiedingen om een rayon toegewezen te krijgen, dan wel te behouden. Voor de andere diensten vindt op 'normale' wijze prijsvorming plaats tussen de aanbieders (de bergingsbedrijven) en de vragers (een individuele alarmcentrale).
Organisatiegraad van de branche	De organisatiegraad in de branche is hoog, veel bedrijven zijn lid van een brancheorganisatie, vaak zelfs gelijktijdig van meerdere. De mate van vertegenwoordiging is beperkt, het is onduidelijk welke brancheorganisatie welke bedrijven wanneer vertegenwoordigt.

Tabel 7.f Kenmerken van de markt voor autoberging (in de één-situatie)

### 7.3 Feitelijk effect op de markt

Op basis van de eerder beschreven één-situatie en nul-situatie wordt nu overgegaan tot het beschrijven van het feitelijke effect op de markt.

#### Rayonstructuur doorbroken voor 90% van de markt

De sterk gereguleerde markt en de daarbij horende rayonverdeling is voor een groot gedeelte van de markt voor autoberging doorbroken. Waar voorheen één bergingsbedrijf binnen een bepaald rayon alle bergingsactiviteiten uitvoerde, geldt nu nog voor 10% van alle diensten (qua aantal) een rayonstructuur met één vooraf gecontracteerde berger.

#### Differentiatie van diensten

Er is sprake van een differentiatie van de bergingsdiensten. Er is een onderscheid ontstaan naar vier diensten; de eerste berging op IM-wegen, de eerste berging op niet IM-wegen, de tweede berging en de dienst 'loze rit' op IM-wegen. Ook er is er strikte scheiding ontstaan tussen eerste berging en de daarop volgende tweede berging. Dit geldt met name voor de berging die plaatsvindt op de IM-wegen.

#### Toename vraag naar diensten

De hoeveelheid incidenten die vragen om de inzet van een bergingsbedrijf wordt niet beïnvloed door het beleid, het aantal opdrachten echter wel. Door de differentiëring en het doorbreken van de rayonstructuur voor een deel van de markt is de totale vraag aan diensten toe genomen, dit bij een gelijkblijvend aantal incidenten waar de inzet van een bergingsbedrijf nodig is.

	Zonder beleid (nul-situatie)	Met beleid (één-situatie)
Incidenten die vragen om inzet berger	150.000 op alle wegen	150.000 (20% hiervan op IM-wegen)
Diensten met bijbehorende vraag	Zonder beleid (nul-situatie)	Met beleid (één-situatie)
Bergingsdienst	150.000	0 (dienst bestaat niet)
Eerste berging op IM-wegen	0 (dienst bestaat niet)	30.000
Eerste berging op niet IM-wegen	0 (dienst bestaat niet)	120.000
Tweede berging	0 (dienst bestaat niet)	150.000
Loze rit	0 (dienst bestaat niet)	> 0 (werkelijk aantal onbekend)
Totale vraag	150.000	300.000 + vraag loze ritten

Tabel 7.g Diensten met bijbehorende vraag in situatie met en situatie zonder beleid

#### Loze ritten van 0-tarief naar betaalde dienst

In de situatie zonder beleid wordt de berger afhankelijk van de situatie opgeroepen, dus pas na vaststelling dat het incident daadwerkelijk vraagt om de inzet van een berger. In de situatie met beleid wordt een bergingsbedrijf voor de eerste berging op IM-wegen naar een incidentlocatie geroepen zonder dat zicht is op de aard van het ongeval.



De kans is aanwezig dat na het arriveren van de berger blijkt dat er geen berging nodig is. Mocht hiervan sprake zijn dan ontvangt de berger een vergoeding voor de verrichte dienst, de loze rit. Een loze rit voor de eerste berging op IM-wegen is daarmee een betaalde dienst geworden, een dienst die uiteindelijk door de overheid wordt betaald.

### **Schaalvergroting onder de vragers**

Het beleid is van toepassing op de eerste berging op IM-wegen. Om deze berging landelijk goed te kunnen organiseren voorziet het beleid in een krachtenbundeling van de vragers (de alarmcentrales). De samenwerking (binnen de Stichting Incident Management Nederland) betreft de krachtenbundeling op het gebied van de inkoop van bepaalde bergingsdiensten. Op een deel van de markt heeft daarmee een schaalvergroting plaatsgevonden onder de vragers, van meerdere vragers (die één keer per jaar bij de prijsvorming samenwerkten) naar één enkele. De vraag is wel of deze krachtenbundeling gezien de trend van schaalvergroting in de branche ook niet in een of andere vorm tot stand gekomen was in een situatie zonder beleid.

### **Schaalvergroting onder de aanbieders**

Een feitelijk effect, dat waar te nemen is, betreft de schaalvergroting onder de aanbieders. Het aantal aanbieders is gedaald van 232 naar ongeveer 175 sinds de invoering van het beleid. Dit wordt deels veroorzaakt door de andere marktform die door het beleid is ontstaan. Op een groter deel van de markt is sprake van concurrentie. Met het doorbreken van de rayonstructuur voor 90% markt zijn er kansen voor ontstaan voor bedrijven om hun marktaandeel met een relatief beperkte investering te vergroten. In de situatie zonder beleid waren er 235 rayons, waarbij een bedrijf veelal maar binnen één rayon het exclusieve recht had om te bergen.

Ter illustratie, uitgaande van een gelijke verdeling van het aantal incidenten over de rayons, betekende dat maximaal 638 bergingen per jaar (150.000 incidenten / 235 rayons). De kans op een groter marktaandeel (of te wel meer dan één rayon) was zeer beperkt. In de nieuwe situatie is er meer sprake van concurrentie. Schaalvergroting leidt (in een aantal gevallen) tot een lagere kostprijs per dienst, waardoor een bedrijf zich op basis van de prijs kan onderscheiden van concurrenten.

Ook de eisen die door de vragers (soms gezamenlijk) gesteld worden met betrekking tot de kwaliteit van de diensten hebben geleid tot een schaalvergroting bij de aanbieders. Om überhaupt te kunnen voldoen aan de minimale kwaliteitseisen (bijvoorbeeld de normtijd voor het aanrijden naar de incidentlocatie) is een bepaalde minimale schaalgrote nodig. Het is ook te begrijpen dat een eenmansbedrijf met één bergingsvoertuig niet 7 dagen per week, 24-uur per dag beschikbaar kan zijn. Helemaal niet omdat er geen garanties worden verstrekt aan de bedrijven die een bepaald rayon voor drie jaar krijgen toegewezen, garanties over een bepaald minimale afname ontbreken. In de situatie met beleid is rekening gehouden met de kans op schaalvergroting. Zo wordt aan één partij maximaal 20% van de diensten voor eerste berging op IM-wegen toegekend. Daarmee wordt de kans op schaalvergroting verkleind.

### **Wijze van prijsvorming is veranderd & tariefdifferentiatie**

Van een jaarlijkse vaststelling van standaardtarieven en een gelijke tarifiering voor alle rayons is geen sprake meer. Om te komen tot prijsvorming van de dienst eerste berging op IM-wegen wordt door de samenwerkende alarmcentrales gebruik gemaakt van de inkooptechniek ‘aanbesteding’. De aanbieders doen om de drie jaar tariefaanbiedingen om een rayon toegewezen te krijgen, dan wel te behouden. Door de gehanteerde inkooptechniek per rayon zijn de tarieven die betaald worden per rayon niet gelijk, maar deze variëren. Voor de andere diensten vindt op ‘normale’ wijze prijsvorming plaats tussen de aanbieders (de bergingsbedrijven) en de vragers (een individuele alarmcentrale). Naast dat prijsvorming op een andere wijze plaatsvindt is er dus ook een tariefdifferentiatie waar te nemen.

### **Controle VBS op branche afgenomen**

Door het op andere wijze organiseren van het bergingswerk is de gedwongen winkelnering bij de Nederlandse Vereniging van Bergingsspecialisten (VBS) komen te vervallen. Daarmee is de controle van de VBS op de branche afgenomen. Deze afname van controle wordt versterkt door de oprichting van diverse andere brancheorganisaties, en het feit dat bergingsbedrijven tegenwoordig vaak lid zijn van meerdere brancheorganisaties. Daardoor is het onduidelijk welke bedrijven in welke situatie door welke brancheorganisatie worden vertegenwoordigd.

## **7.4 Leeswijzer**

### **Leeswijzer voor het vervolg**

Met de afronding van dit hoofdstuk is het mogelijk om over te gaan tot de beantwoording van de onderzoeksvragen. Dit om uiteindelijk een antwoord te geven op de centrale vraag van dit onderzoek en vervolgens aanbevelingen te doen voor bepaalde doelgroepen.



## 8 Conclusies en aanbevelingen

Aan de hand van het beschreven theoretisch kader (hoofdstukken 2 en 3) en de beschrijving van de empirie (hoofdstukken 5, 6 en 7) zal hier worden overgegaan tot de beantwoording van de deelvragen en de centrale vraag van het onderzoek. Dit om daarna over te gaan tot het doen van aanbevelingen.

### 8.1 Beantwoording deelvraag 1

Deelvraag
Welke doelen, instrumenten en tijdskeuzen staan beschreven in de Beleidsregels incident management Rijkswaterstaat?

#### Doeleinden

Drie officiële beleidsdoeleinden zijn onderscheiden in de Beleidsregels incident management Rijkswaterstaat:

- 1) Het realiseren van het veilig en doelmatig gebruik van de weg;
- 2) De indirecte kosten, de kosten die samenhangen met eventuele files sterk beperken;
- 3) Afhandelingskosten die als gevolg van een incident optreden verhalen op de eigenaar/houder van de personenauto.

Het eerste doel is gelijk aan het doel van de wetgeving waarvan de beleidsregels een uitwerking zijn, namelijk van de Wet beheer Rijkswaterstaatswerken (Wbr). Het doel heeft betrekking op een situatie buiten de overheid en is daarmee een extern doel te noemen. De inzet van de beleidsinstrumenten heeft ook een blijvend karakter, het behalen van dit doel zal niet leiden tot beleidsbeëindiging, waardoor het doel ook te typeren is als permanent.

Ook het tweede doel is gericht op het bewerkstelligen van een verandering buiten de overheid, daarmee heeft ook dit doel vanuit de overheid gezien een extern karakter. Dit doel heeft ook geen eenmalig karakter, maar net als de andere twee doelen een meer permanent karakter. Dit permanente karakter kan verdwijnen op het moment dat men er in slaagt de indirecte kosten te internaliseren.

Het derde doel heeft betrekking op de wijze van de bekostiging van de bergingsactiviteiten. Ook dit doel is als extern en permanent te typeren.

Beleidsdoeleinden		Typering
1)	Het veilig en doelmatig gebruik van de weg realiseren	Permanent extern doel
2)	De indirecte kosten, de kosten die samenhangen met eventuele files sterk beperken	Permanent extern doel
3)	Afhandelingskosten die als gevolg van een incident optreden verhalen op de eigenaar/houder van de personenauto	Permanent extern doel

Tabel 8.a Typering van de beleidsdoeleinden uit de Beleidsregels incident management Rijkswaterstaat

## Instrumenten

Slechts een beperkt aantal instrumenten staat daadwerkelijk beschreven in de Beleidsregels incident management Rijkswaterstaat. In de onderstaande tabel zijn de instrumenten weergegeven, voorzien van een typering.

Instrumenten		Aard	Typering
1)	Richtlijn eerste veiligheidsmaatregelen bij incidenten	Transactie	Netwerk
2)	Centraal Meldpunt Incidentmanagement (CMI)	Transactie	Markt
3)	Opdrachtgeverschap bergingsactiviteiten op IM-wegen bij overheid	Transactie	Markt
4)	Kostenvergoeding loze rit door Rijkswaterstaat	Transactie	Markt

Tabel 8.b Instrumenten vermeld in de Beleidsregels incident management Rijkswaterstaat

Het eerste instrument betreft een verband tussen de publieke en private actoren die betrokken zijn bij een ongeval. De aard van het instrument is te beschrijven als transactie, het is gericht op de samenwerking tussen partijen. De overheid gedraagt zich als één van de partijen, daarmee is het instrument te typeren als netwerk.

De instelling van het CMI staat beschreven in de beleidsregels. Het CMI is een private aangelegenheid, het betreft een samenwerkingsverband van diverse alarmcentrales. Met het instrument wordt gepoogd de kracht van de markt te benutten.

Bij het derde wordt de overheid partij in de transactie en treedt zij op als vrager van een dienst.

Het vierde instrument heeft ook betrekking op een transactie. De overheid stimuleert de productie van een bepaalde dienst, door het verstrekken van een vergoeding voor een activiteit die in een normale marktsituatie niet tot inkomsten leidt.

## Tijdskeuzen

In de Beleidsregels zijn geen tijdskeuzen opgenomen ten aanzien van de beleidsdoeleinden en de tijdsvolgorde van de inzet van de instrumenten. Dit hangt deels samen met het permanente karakter van de doelen. Men wil de doelen zo snel mogelijk bereiken en daarna de mate van doelbereiking minimaal consolideren.

## 8.2 Beantwoording deelvraag 2

### Deelvraag

Is de inzet van de LPR te duiden vanuit de theorie rond de borging van publieke belangen?

Bij verkeersongevallen zijn zowel directe als indirecte effecten te onderscheiden. Indirecte effecten zijn effecten die terecht komen bij anderen, die niet direct bij het ongeval betrokken waren. Het (mogelijke) reistijdverlies bij de andere weggebruikers is een indirect effect van het ongeval. De andere weggebruikers die reistijdverlies ondervinden worden niet (financieel) gecompenseerd door de veroorzaker van het reistijdverlies.

Reistijdverlies is te duiden als een negatief extern effect. Het externe effect is niet te typeren als eenvoudig, maar eerder als complex gezien het aantal betrokkenen. Het internaliseren van het negatief externe effect door het doen van aanvullende transacties is daardoor geen eenvoudige opgave. Immers het identificeren en compenseren van de andere weggebruikers, zij die reistijdverlies ondervinden, is een bijzonder complexe aangelegenheid. Vanuit de economische benadering van publieke belangen is de aanwezigheid van een complex extern effect voldoende reden voor de overheid om het externe effect als publiek belang aan te duiden.

Vanuit de politiek bestuurlijke invalshoek is het aan de politiek om te bepalen of een bepaald belang behartiging behoeft. Uit de officiële doelstelling (weergegeven in de Beleidsregels incident management Rijkswaterstaat) kan worden opgemaakt dat het reistijdverlies van de andere weggebruiker bij een ongeval aangemerkt is als publiek belang. Een van de officiële beleidsdoeleinden luidt namelijk “de indirecte kosten, de kosten die samenhangen met eventuele files, sterk beperken.” Hiermee erkent de overheid dat er sprake is van een belang dat onvoldoende dreigt te worden behartigd wanneer de overheid zich dit belang niet aantrekt. Ook denkt de overheid dat zij kan bijdragen aan de behartiging, immers de beleidsregels zijn geformaliseerd door de overheid. De LPR bevat, als doorvertaling van de beleidsregels, afspraken om er voor te zorgen dat de auto(snel)weg zo snel mogelijk na een ongeval vrij wordt gemaakt, waarmee wordt gepoogd het indirecte effect (reistijdverlies bij andere weggebruikers) te beperken dan wel te voorkomen.

### 8.3 Beantwoording deelvraag 3

Deelvraag
Welke feitelijke situatie is ontstaan op de markt voor berging van personenauto's als gevolg van de invoering van de LPR?

In de onderstaande tabel is de feitelijke situatie op de markt voor autoberging weergegeven, dit aan de hand van een aantal aspecten. Een uitgebreide beschrijving van de feitelijke situatie op de markt voor berging van personenauto's is te vinden in paragraaf 7.2.

Aspect	Kenmerk in de één-situatie
Geleverde diensten	De markt bevat een viertal diensten; de eerste berging op IM-wegen, de eerste berging op de overige wegen, de tweede berging, en de loze rit op de IM-wegen.
Vragers	Voor de eerste berging op IM-wegen en de loze ritten is de Stichting Incident Management Nederland te duiden als vrager. Voor de overige diensten zijn verzekeringsmaatschappijen (bij monde van een individuele alarmcentrale) te duiden als vragers.
Aanbieders	Op de IM-wegen wordt de eerste berging en de dienst 'loze rit' aangeboden door 105 vooraf gecontracteerde bergers (één per rayon). Op de andere wegen wordt de eerste berging aangeboden door tussen de 170 en 180 bedrijven. Voor alle tweede bergingen geldt dat daarvoor 170 tot 180 aanbieders zijn.
Geografische omvang	De aanbieders bieden de diensten voor eerste en tweede berging van auto's aan binnen Nederland. De geografische omvang van de eerste berging van personenauto's op IM-wegen is echter beperkter. Onder meer de gehanteerde inkooptechniek zorgt voor een opdeling van de geografische omvang naar afzonderlijke gebieden (rayons).
Marktvorm	De markt is te typeren als een monopolistische concurrentie. Voor wat betreft de eerste berging op IM-wegen is er op het moment tot aanbesteding sprake van volkomen concurrentie. Na gunning van de rayons is hiervan voor drie jaren (tot de volgende ronde van aanbesteding) geen sprake meer.
Prijsvorming	Voor de prijsvorming van de dienst eerste berging op IM-wegen wordt door de samenwerkende alarmcentrales gebruik gemaakt van de inkooptechniek 'aanbesteding'. De aanbieders doen om de drie jaar tariefaanbiedingen om een rayon toegewezen te krijgen, dan wel te behouden. Voor de andere diensten vindt op 'normale' wijze prijsvorming plaats tussen de aanbieders (de bergingsbedrijven) en de vragers (een individuele alarmcentrale).
Organisatiegraad van de branche	De organisatiegraad in de branche is hoog, veel bedrijven zijn lid van een brancheorganisatie, vaak zelfs gelijktijdig van meerdere. De mate van vertegenwoordiging is beperkt, het is onduidelijk welke brancheorganisatie welke bedrijven wanneer vertegenwoordigt.

Tabel 8.c Kenmerken van de markt voor autoberging (feitelijke situatie)



## 8.4 Beantwoording deelvraag 4

Deelvraag
Welke hypothetische situatie zou zijn ontstaan op de markt voor berging van personenauto's zonder dit beleid?

Kenmerkend voor de markt (in de nul-situatie) is het sterk gereguleerde karakter. In de onderstaande tabel zijn de kenmerken van de markt voor autoberging in de nul-situatie (zonder beleid) weergegeven. Een uitgebreide beschrijving van de hypothetische situatie op de markt voor autoberging is te vinden in paragraaf 7.1.

Aspect	Kenmerk in de nul-situatie
Geleverde diensten	Er wordt een dienst aangeboden; de eerste berging en tweede berging van personenauto's. In de praktijk is er niet echt een duidelijk onderscheid tussen deze twee activiteiten zichtbaar. Er worden kwaliteitseisen gesteld aan het in te zetten materieel en personeel. Zowel de branche zelf als de vragers houden toezicht op deze kwaliteit.
Vragers	De negen alarmcentrales treden individueel op als vragers van de bergingsdiensten.
Aanbieders	Er zijn ongeveer 230 bedrijven actief die bergingsactiviteiten uitvoeren. Door de geslotenheid van de markt en de relatief hoge aanvangsinvesteringen is het aantal aanbieders weinig variabel.
Geografische omvang	Nederland is onderverdeeld naar 235 rayons. In ieder rayon is één bedrijf actief die alle bergingsdiensten verlenen op alle wegen, dus zowel het hoofdwegennet als het onderliggend wegennet.
Marktvorm	De markt is te typeren als een monopolie. Binnen de rayons ontbreekt iedere vorm van concurrentie. Ook tussen de bedrijven is geen sprake van concurrentie. De rayons zijn namelijk voor onbepaalde tijd aan één bedrijf gegund.
Prijsvorming	De aanbieders zijn prijsnemer. De enige brancheorganisatie stelt met de alarmcentrales jaarlijks standaard tarieven vast voor de eerste en tweede berging. De aanbieders dienen deze prijs te accepteren.
Organisatiegraad van de branche	Door de gedwongen winkelnering van de bedrijven bij de enige brancheorganisatie is de organisatiegraad hoog te noemen. Ook heeft de brancheorganisatie een grote mate van controle op de branche.

Tabel 8.d Kenmerken van de markt voor autoberging (hypothetische situatie)

## 8.5 Beantwoording centrale vraag

### Centrale vraag

Welke effecten op de markt voor berging van personenauto's zijn toe te schrijven aan de Landelijke Personenautoregeling?

“De officiële beleidsdoeleinden zijn vaak geen zuivere weergave van de wensen die men besloten heeft te verwezenlijken.” (Bressers en Klok, 1993, p. 53) Kijkend naar de officiële beleidsdoeleinden van de Beleidsregels incident management Rijkswaterstaat (en de uit deze regels voortgekomen LPR) dan is het meest voornamelijk beleidsdoel toch het sterk beperken van de indirecte kosten van direct reistijdverlies als gevolg van een ongeval.

De effecten op de markt voor berging van personenauto's zijn in aantal niet gering. Zo is het sterk gereguleerde karakter op 90% van de markt vervangen door concurrentie. De rayontoewijzing geldt nu bijvoorbeeld voor bepaalde tijd in plaats van voor onbepaalde tijd. Ook geldt enkel voor de eerste berging op bepaalde wegen de rayonstructuur met een vooraf gecontracteerde berger. Voor de overige diensten is er sprake van onderlinge concurrentie.

De onderstaande zaken zijn waar te nemen als feitelijk effect van de LPR. Een uitgebreide toelichting op deze effecten is te vinden in paragraaf 7.3. De effecten op de markt zijn de volgende:

- Rayonstructuur doorbroken voor 90% van de markt;
- Differentiatie van diensten;
- Differentiatie van tarief;
- Toename vraag naar diensten;
- Loze ritten van 0-tarief naar betaalde dienst;
- Schaalvergroting onder de vragers;
- Schaalvergroting onder de aanbieders.

Kijkend naar de beleidsdoeleinden dan kunnen alle effecten worden beschouwd als neveneffecten, of te wel niet beoogde effecten. Hiermee wordt geen beoordeling gegeven van de effecten, het betreft slechts een typering.

Met de LPR is officieel niet beoogd om een effect te veroorzaken op de markt voor autoberging, maar dat de officiële beleidsdoeleinden geen zuivere weergave zijn van wat men wou verwezenlijken is toch wel met zekerheid te stellen. De werkwijze voor de autoberging, zoals beschreven in de LPR, heeft wel degelijk een voorzien effect op de markt voor berging van personenauto's. Vanuit de theorie van marktfalen als motief voor overheidsoptreden valt ook best wel te begrijpen dat de sterk gereguleerde markt is doorbroken. Het is alleen wel apart te noemen dat daarvoor beleid is gebruikt met als officieel doel het beperken van het reistijdverlies bij andere weggebruikers na een ongeval.

## 8.6 Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen van dit onderzoek is een aantal aanbevelingen geformuleerd.

### Aanbevelingen vanuit maatschappelijke doelstelling en relevantie

Met de beantwoording van de centrale vraag kan voldaan worden aan de maatschappelijke doelstelling van dit onderzoek. Op basis van de resultaten worden 2 aanbevelingen gedaan aan de partijen die betrokken zijn bij de bergingsdiensten van personenauto's.

#### Aanbeveling 1:

Meten is weten! Zorg gezamenlijk (overheid, alarmcentrales en bergers) voor een betrouwbare doordachte registratie van de diverse handelingstijden rond de eerste berging.

Één van de drie officiële beleidsdoeleinden van de Beleidsregels incident management Rijkswaterstaat betreft het sterk beperken van de kosten die samenhangen met eventueel reistijdverlies als gevolg van een ongeval op de auto(snel)wegen. In het licht van incident management (het geheel aan maatregelen om de weg na een ongeval snel vrij te maken) is dit eigenlijk de doelstelling. Iedere poging om de mate van doelbereiking van het beleid te onderzoeken zal stranden: betrouwbare gegevens, over de tijd nodig om bepaalde acties uit te voeren, zijn niet beschikbaar. Ook is op dit moment niet vast te stellen wat de bijdrage van het beleid in de mate van doelbereiking. De positieve gevoelens die in overheidsland aanwezig zijn, over de tijdwinst door de LPR bij ongevallen, berusten op dit moment meer op een gevoel dan op feiten.

Met behulp van het recent geïntroduceerde Aanrijdtijdensysteem Incident Management zal een deel van de benodigde informatie wel beschikbaar komen, 10 jaar na de invoering van de Landelijke Personenautoregeling. Echter het gezamenlijk vaststellen welke tijden waarom geregistreerd gaan worden heeft niet echt plaatsgevonden. Dit is een gemiste kans. Daardoor bestaat de mogelijkheid dat ook bij toekomstig evaluatieonderzoek de partijen wederom niet de beschikking hebben over de juiste informatie.

#### Aanbeveling 2:

Waar rook is, moet ook ergens vuur zijn! Overheid, maak de balans op van de positieve en de negatieve effecten van het beleid. Niet alleen de effecten op de markt voor autoberging maar ook daarbuiten.

De indirecte kosten van het reistijdverlies als gevolg van ongevallen bedragen meer dan een paar euro. Het is te begrijpen dat de overheid beleid heeft geformuleerd om te zorgen voor een verlaging van deze kosten. Maar tegen welke prijs?

Het doorbreken van de sterk gereguleerde bergingsmarkt heeft uiteraard effecten en het opgeven van een monopoliepositie is niet voor iedereen even gemakkelijk. Maar de hoeveelheid 'rook' die zichtbaar is in de markt moet ergens vandaan komen.

De sfeer tussen een aantal partijen is meer dan broeierig. Verhalen over prijsdumping om maar eerste bergingen te mogen uitvoeren zijn hardnekkig, evenals de mogelijke gevolgen daarvan voor de kwaliteit van alle bergingsdiensten. Maar feiten in de branche zijn schaars, misschien wel te schaars.

In het artikel beschreven in de aanleiding van dit onderzoek (paragraaf 1.1) stelt iemand uit de bergingsbranche dat bergers te weinig verdienen om te investeren in nieuwe takelwagens. Kijkend naar de statistieken is daar nog weinig van te merken. Zo werden er in 2006 nog 60 nieuwe bergingsvoertuigen aangeschaft (tegenover 44 en 41 in de twee jaren 2005 en 2004), ook heeft van alle bergingsvoertuigen meer dan de helft een bouwjaar van tussen het jaar 2000 en 2006 (<http://statline.cbs.nl>).

Door het opmaken van de balans van de negatieve en positieve effecten van het beleid, de effecten op korte en lange termijn, kan bijgedragen worden aan het verder (betrouwbaar) onderbouwen van de empirie. Mocht blijken dat het beleid positieve effecten heeft op de weg (bijvoorbeeld minder reistijdverlies door ongevallen), maar negatieve effecten op de markt voor autoberging (bijvoorbeeld de bergingsdiensten zijn sterk verlieslijdend) dan kan een afweging plaatsvinden of de effecten voor de overheid wenselijk, accepteerbaar, dan wel onwenselijk zijn.

### **Aanbevelingen vanuit wetenschappelijke doelstelling en relevantie**

Effectenonderzoek is toepasbaar voor een beperkt aantal onderzoeksvragen. Worden ook uitspraken verwacht over de mate van doelbereiking, of wordt een beoordeling van gehanteerde instrumenten gevraagd, dan is effectenonderzoek niet geschikt. Ook kan het betrouwbaar construeren van de nul-situatie (de situatie zonder beleid) in een aantal gevallen zeer lastig en tijdrovend blijken te zijn.

Effectenonderzoek is een methode om op (quasi) experimentele wijze de effecten van bepaald beleid zo veel mogelijk te isoleren. Het biedt daardoor de mogelijkheid om op analytische wijze te komen tot een lijst van effecten die daadwerkelijk aan bepaald beleid zijn toe te wijzen. Op basis van dit inzicht kan wel gericht vervolgonderzoek gedaan worden, of een beoordeling van de effect plaatsvinden. Wanneer bepaalde effecten als onwenselijk worden beschouwd kan gericht actie worden ondernomen, bijvoorbeeld door het beleid aan te passen, of door tegenmaatregelen te nemen.

## Geraadpleegde literatuur

- Arentsen, M.J. & Lulofs, K.R.D. (1993). Het bepalen van overheidsbeleid. In: Hoogerwerf, A. (red) (1993), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Vijfde druk. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink, pp. 127-143.
- Baarde, D.B. & Goede, M.P.M. de (1997). *Methoden en Technieken. Praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek*. Tweede, herziene druk. Houten: Stenfert Kroese/Educatieve Partners.
- Baarsma, B., Felsö, F., Geffen, S. van., Mulder, J. & Oostdijk, A. (2003). *Zelf doen? Inventarisatiestudie van zelfreguleringsinstrumenten*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Bressers, J.Th.A. (1984). Analyse en evaluatie van beleidseffecten. In: Blommestein, H.J., Bressers, J.Th.A & Hoogerwerf, A. (red) (1984), *Handboek beleidsevaluatie. Een multidisciplinaire benadering*. Alphen aan den Rijn: Samson Uitgeverij, pp. 112-135.
- Bressers, J.Th.A. & Klok, P.J. (1993). De inhoud van het beleid. In: Hoogerwerf, A. (red) (1993), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Vijfde druk. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink, pp. 52-70.
- De Ceuster, M.J.G. (2003). *Incident Management op Autosnelwegen in België*. Heverlee: Transport en Mobility Leuven.
- De Ceuster, M.J.G & De Schrijver, M. (2002). *Verkeersindices: congestie- en milieukosten*. Heverlee: Transport en Mobility Leuven.
- Dekker, A., Leopold, J.H. & Vuuren, W. van (2004). *Standopname incident management*. Auteur: Berenschot.
- Dicke, W. & Bruijn, H. de (2003). De borging van publieke belangen in de nutssectoren. In: *Bestuurswetenschappen*, 2003, nummer 6, pp. 474-493.
- Dietz, F.J. (red), Heijman, W.J.M. & Marks, P.K. (2004). *Toegepaste micro-economie*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Edelenbos, J. & Twist, M. van. (1997). *Beeldbepalende bestuurskundigen. Een kennismaking met kernfiguren in de bestuurskunde*. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.
- EIM Onderzoek voor Bedrijf & Beleid (2005). *Ondernemen in sectoren. Feiten en ontwikkelingen 2004-2006*. Zoetermeer: Auteur.
- Feenstra, N., Krommenhoek, R.C., Leopold, J.H., Loos, M.A. & Mark, R.Chr. van der (2002). *Landelijke evaluatie incident management*. Utrecht: Berenschot.
- Graaf, H. van de & Hoppe, R. (1996). *Beleid en politiek. Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidkunde*. Derde druk. Bussum: Coutinho.

- Hazeu, C.A. (2000). *Institutionele economie. Een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Hendriks, D., Mark, R.C. van der, Roost, M.A.R. van & Twist, M.J.W. van (2004). *De markt van bergingswerk. Eindrapport*. Utrecht: Berenschot.
- Heuvel, J.H.J. van den. (1998). *Beleidsinstrumentatie. Sturingsinstrumenten voor overheidsbeleid*. Utrecht: Uitgeverij Lemma BV.
- Hoogerwerf, A. (1983). Succes en falen van overheidsbeleid in Nederland. In: Hoogerwerf, A. (red) (1983), *Succes en falen van overheidsbeleid*. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink, pp. 17-40.
- Hoogerwerf, A. (1993). Beleid, processen en effecten. In: Hoogerwerf, A. (red) (1993), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Vijfde druk. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink, pp. 17-34.
- Kenniscentrum voor Orderingsvraagstukken (2004). *Sleutel tot de Calculus van het publieke belang*. Den Haag: Auteur.
- Koning, P. & Onderstal, S. (2004). *Goed aanbesteed is het halve werk*. CPB document nummer 63. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Koopmans, C. & Kroes, E. (2004). *Estimation of congestion costs in the Netherlands*. Discussion paper nr. 28. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Koopmans, L., Wellink, A.H.E.M., Kam, C.A. de & Woltjer, H.J. (1997). *Overheidsfinanciën*. Achtste, geheel herziene druk. Houten: Stenfert Kroese.
- Korsten, A.F.A. & Toonen, Th.A.J. (1988). Ontwikkelingen in de bestuurskunde: een overzicht. In: Korsten, A.F.A. & Toonen, Th.A.J. (red.) (1988), *Bestuurskunde: hoofdfiguren en kernthema's*. Leiden: Stenfert Kroese, pp. 25-56.
- Korsten, A.F.A. & Soeters, J.M.L.M. (1999). Kwaliteitszorg in de non-profitsector. In: *Blad Bestuurskunde*, 1999, jaargang 8, nummer 6, pp. 232-244.
- Leeuw, F.L. (1993). Beleidstheorieën: veronderstellingen achter beleid. In: Hoogerwerf, A. (red) (1993), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Vijfde druk. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink, pp. 89-104.
- Lindblom, C.E. (2001). *The market system. What It Is, How It Works, and What To Make of It*. New Haven: Yale University Press.
- Majone, G. (1989). *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press.

- Masinick, J.P. & Teng, H. (2004). *An Analysis on the Impact of Rubbernecking on Urban Freeway Traffic*. Charlottesville: University of Virginia.
- Ministerie van Financiën (1984). *Heeft beleid effect? Vier benadering voor evaluatie van bestaand beleid*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004a). *Fileverkenning. De ontwikkeling van de vertragingen op het Nederlandse autosnelwegennet*. Rotterdam: Auteur.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004b). *Bereikbaarheid en ondernemingsklimaat*. Rotterdam: Auteur.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004c). *Richtlijn voor incidentevaluaties*. De Bilt: Grontmij Advies & Techniek BV.
- Muiswinkel, F.L. van (1969). *Handel, markt en beurs. Organisatie en techniek van de handel in theorie en praktijk*. Achtste ongewijzigde druk. Amsterdam: NV Noord-Hollandsche Uitgeversmaatschappij.
- Nederlandse Mededingingsautoriteit (2003). *Mededingingswet. Misbruik van een economische machtspositie*. Den Haag: Auteur.
- Nederlandse Mededingingsautoriteit (2005). *Besluit betreffende zaak Vereniging Bergers Belangen e.a. versus Staat der Nederlanden e.a.* (Besluit nummer 2915-211). Den Haag: Auteur.
- Niemöller, B. (1993). Empirische politicologie. In: Deth, J.W. van (1993), *Handboek politicologie*. Assen: Van Gorcum, pp. 93-122.
- Ohra Schadeverzekeringen N.V. (2005) *Polisvoorwaarden Autoverzekering*. Arnhem: Auteur.
- Projectbureau Incidentmanagement (2002). *Locatieaanduiding langs rijkswegen*. Utrecht: Auteur.
- Reisen, M. Van (2006). *Incidentele files. De kenmerken, de kosten en het beleid*. Discussion paper nr. 50. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Ringeling, A. (1993). *Het imago van de overheid. De beoordeling van prestaties van de publieke sector*. Den Haag: VUGA Uitgeverij.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2002). *Averechtse effecten. Nieuwjaarspocket 2002*. Den Haag: Auteur.
- Sociaal-Economische Raad (1999). *Investeren in verkeersveiligheid. Advies inzake het investeren in verkeersveiligheid*. Den Haag: Auteur.
- Stichting BOVAG RAI Mobiliteit (2007). *Kerncijfers Auto en Mobiliteit 2007*. Amsterdam: Auteur.
- Stichting Incident Management Nederland (2006a). *Aanbestedingsreglement 2007 - 2010*. Den Haag: Auteur.



Stichting Incident Management Nederland (2006b). *Offertebrief, horende bij de aanbesteding 2007-2010*. Den Haag: Auteur.

Stichting Incident Management Nederland (2007). *Landelijke rayonindeling 2007 - 2010. Situatie per 1 april 2007*. Den Haag: Auteur.

Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (2006). *Kosten van verkeersveiligheid. Factsheet*. Leidschendam: Auteur.

Stigler, G.J. (1971). The Theory of Economic Regulation. In: *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 1971, volume 2, nummer 1, pp. 3-21.

Teulings, C.N., Bovenberg, A.L. & Dalen, H.P. van (2003). *De calculus van het publieke belang*. Den Haag: Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken.

Teulings, C.N., Bovenberg, A.L. & Dalen, H.P. van (2005). *De cirkel van goede intenties. De economie van het publieke belang*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Toonen, Th.A.J. (1988). Monocentrisme, polycentrisme en de economie van het openbaar bestuur. Het werk van Vincent Ostrom. In: Korsten, A.F.A. & Toonen, Th.A.J. (red.) (1988), *Bestuurskunde: hoofdfiguren en kernthema's*. Leiden: Stenfert Kroese, pp. 105-126.

Wesemann, P., Blaeij, A.T. de & Rietveld, P. (2005). *De waardering van bespaarde verkeersdoden*. Leidschendam: Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV.

Wetenschappelijke raad voor het Regeringsbeleid (2000). *Het borgen van publiek belang*. Den Haag: Auteur.

### **Internet**

Algemeen Dagblad, Waken bij wisselen band. [www.ad.nl/binnenland/article658709.ece](http://www.ad.nl/binnenland/article658709.ece) (24-02-2007)

CBS Statline. Park bedrijfsvoertuigen op 1-1-2007. <http://www.statline.cbs.nl> (26-4-2007)

OPTA. [http://www.opta.nl/woordenboek\\_content.asp?ic=k](http://www.opta.nl/woordenboek_content.asp?ic=k) (1-05-2007)

Stichting IMN. <http://www.stichtingimn.nl/nieuws.php> (26-04-2007)

### **Kranten**

Niet verwacht dat Marijnissen zo hard zou gaan (25 november 2006). *Het Financieele Dagblad*, p.8.

### **Wet- en regelgeving**

- Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen (WAM)
- Wet beheer Rijkswaterstaatswerken (Wbr)
- Beleidsregels incident management Rijkswaterstaat, gepubliceerd in de Staatscourant 1999, nr. 89, p. 6.
- Rectificatie Beleidsregels incident management, gepubliceerd in de Staatscourant 1999, nr. 98, p. 8.
- Wijziging Beleidsregels incident management Rijkswaterstaat, gepubliceerd in de Staatscourant 2003, nr. 45, p. 14.
- Wijziging Beleidsregels incident management Rijkswaterstaat (toevoeging richtlijn eerste veiligheidsmaatregelen), gepubliceerd in de Staatscourant 2004, nr. 177, p. 31.



## Lijst van tabellen en figuren

Tabellen	
Tabel 2.a	Eigenschappen van collectieve en individuele goederen
Tabel 2.b	Onderscheid beleidsdoelen naar kenmerk
Tabel 2.c	Indeling van beleidsinstrumenten
Tabel 2.d	Soorten beleidseffecten
Tabel 3.a	Voorbeeld van ruil van eigendomsrechten
Tabel 3.b	Definities relevante productmarkt en geografische markt
Tabel 3.c	Marktvormen
Tabel 3.d	Typering contractvorm naar wijze betaling
Tabel 4.a	Typologie basisvarianten evaluatie beleidsinstrumenten
Tabel 4.b	Indeling van methoden van dataverzameling
Tabel 5.a	Verskil afhandelingproces ongevallen met personenauto's op IM-wegen en niet IM-wegen
Tabel 5.b	Verskil wijze bekostiging bergingsactiviteiten personenauto's op IM-wegen en niet IM-wegen
Tabel 6.a	Intervaltijden, normtijden in 2004 bij berging personenauto's
Tabel 6.b	Tijdswaardering en bezettingsgraad naar reismotief voor het jaar 2006
Tabel 6.c	Kosten van direct reistijdverlies door files en vertraagde verkeersafwikkeling op autosnelwegen
Tabel 6.d	Voertuigverliesuren en kosten direct reistijdverlies op autosnelwegen, oorzaak ongevallen
Tabel 7.a	Omschrijving diensten op de markt voor autoberging (in de nul-situatie)
Tabel 7.b	Kenmerken van de markt voor autoberging (in de nul-situatie)
Tabel 7.c	Omschrijving diensten op de markt voor autoberging (in de één-situatie)
Tabel 7.d	Vrager van de diensten op de markt voor autoberging (in de één-situatie)
Tabel 7.e	Aanbieders van en vraag naar diensten op de markt voor autoberging (in de één-situatie)
Tabel 7.f	Kenmerken van de markt voor autoberging (in de één-situatie)
Tabel 7.g	Diensten met bijbehorende vraag in situatie met en situatie zonder beleid
Tabel 8.a	Typering van de beleidsdoeleinden uit de Beleidsregels incident management Rijkswaterstaat
Tabel 8.b	Instrumenten vermeld in de Beleidsregels incident management Rijkswaterstaat
Tabel 8.c	Kenmerken van de markt voor autoberging (feitelijke situatie)
Tabel 8.d	Kenmerken van de markt voor autoberging (hypothetische situatie)

Figuren	
Figuur 3.a	Vraag- en aanbodcurve
Figuur 4.a	Effectenonderzoek
Figuur 4.b	Algemeen model van variabelen bij evaluatie van beleidseffecten
Figuur 5.a	Typering van bergingsactiviteiten
Figuur 5.b	Directe beleidsomgeving van de Landelijke Personenautoregeling
Figuur 5.c	Doelboom Beleidsregels incident management Rijkswaterstaat, gericht op personenauto's
Figuur 5.d	Doelboom Beleidsregels incident management Rijkswaterstaat, verhalen afhandelingskosten
Figuur 5.e	Functioneel toepassingsgebied LPR
Figuur 5.f	Afhandelingproces ongeval personenauto op IM-weg
Figuur 6.a	Kosten van verkeersongevallen in 2003 (in miljoenen euro)
Figuur 6.b	Benamingen onderdelen meerbaanswegen
Figuur 6.c	Reistijdverlies als gevolg van een ongeval
Figuur 6.d	Fasen herstelproces van moment ongeval tot herstel normale situatie
Figuur 7.a	Effectenonderzoek

## Lijst van afkortingen

In dit verslag wordt een aantal afkortingen gehanteerd.

Hierbij een overzicht.

AB-Ned	Vereniging Autoberging Nederland
BVB	Branchevereniging voor Bergingsbedrijven
CMI	Centraal Meldpunt Incidentmanagement
CPB	Centraal Planbureau
IM	Incident management
IM-wegen	Wegen waarop incident management van toepassing is verklaard
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
LPR	Landelijke Personenautoregeling
LVR	Landelijke Vrachtwagenregeling
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit
SER	Sociaal-Economische Raad
Stichting IMN	Stichting Incident Management Nederland
SWOV	Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid
VBB	Vereniging Bergers Belangen
VBS	Nederlandse Vereniging van Bergingsspecialisten
WAM	Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen
Wbr	Wet beheer Rijkswaterstaatswerken
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid