

DE MARKT VOOR BERGINGSWERK
EINDRAPPORT

Utrecht, 21 april 2004

Ir. D. Hendriks
Drs. R.C. van der Mark
Mevrouw ir. M.A.R. van Roost
Prof. dr. M.J.W. van Twist

DE MARKT VOOR BERGINGSWERK
EINDRAPPORT

INHOUD

Blz.

1.	INLEIDING	1
1.1	AANLEIDING VAN HET ONDERZOEK.....	1
1.2	DOEL VAN HET ONDERZOEK	1
1.3	OPZET VAN HET ONDERZOEK.....	2
1.4	OPBOUW VAN HET RAPPORT.....	3
2.	DE MARKT VOOR BERGINGSWERK OP HOOFDLIJNEN.....	4
2.1	BERGINGSWERK	4
2.2	BERGINGSBEDRIJVEN.....	4
1.1	ORGANISATIE VAN HET BERGINGSWERK	5
3.	VAN EEN OUDE NAAR EEN NIEUWE ORDENING VAN DE SECTOR.....	7
3.1	DE BERGINGSSECTOR TOT 1999.....	7
3.2	AANLEIDINGEN VOOR EEN NIEUWE MARKTORDENING IN DE PERSONENAUTOBERGING	9
3.3	MARKTORDENING 1999 - 2002	10
3.4	MARKTORDENING 2002 - 2004.....	13
4	DE MARKT VOOR BERGINGSWERK IN BEELD	16
4.1	STRUCTUUR	16
4.2	GEDRAG	24
4.3	PRESTATIES.....	29
4.4	CONCLUSIES MARKT VOOR BERGINGSWERK.....	33

INHOUD (vervolg)

Blz.

5	TOEKOMSTVERWACHTINGEN	35
5.1	TE VERWACHTEN ONTWIKKELINGEN	35
5.2	TOEKOMSTIGE ONTWIKKELINGEN, MARKTWERKING EN KWALITEIT DIENSTVERLENING	41
6	CONCLUDERENDE SAMENVATTING	44

Bijlagen:

1. Nadere uitwerking SGP-model.
2. Overzicht van geïnterviewde personen.
3. Overzicht deelnemers rondetafelconferentie.

1. INLEIDING

1.1 AANLEIDING VAN HET ONDERZOEK

Sinds 1999 is de bergingssector onderhevig aan de tucht van de markt. De invoering van marktwerking heeft geleid tot discussies in de bergingssector. Enkele partijen stellen dat de invoering van marktwerking in de sector leidt tot een dalende kwaliteit van de dienstverlening. Door het gehele Nederlandse wegennet via aanbestedingen te verdelen, zou volgens deze partijen de bedrijfsvoering – van met name de gespecialiseerde bedrijven – in gevaar komen bij het mislopen van een gunning. De relatief geringe besparing die gerealiseerd zou worden door bergingswerk in te kopen onder druk van mededinging, zou gepaard gaan met een omvangrijk maatschappelijk nadeel in de vorm van meer filekosten. Door sommige marktpartijen wordt bovendien beweerd dat de zware berging (vrachtwagens) door de aanbesteding in gevaar is gekomen, omdat zware berging op zichzelf een verliesgevende activiteit is die wordt gefinancierd uit de winstgevende personenautobergingen en overige bedrijfsactiviteiten. Naar aanleiding van de ontstane discussies in de bergingssector en andere marktontwikkelingen zijn in de Tweede Kamer vragen gesteld en heeft de Kamer met de minister van Verkeer en Waterstaat overlegd (25 september 2003). Kernpunt in de discussie met de Tweede Kamer was in hoeverre de minister binnen het systeem van marktwerking (en volgens sommige partijen buiten) toch een zeker kwaliteitsniveau voor de uitvoering van incidentmanagement gegarandeerd kan krijgen. In dit debat heeft de minister de Kamer toegezegd ‘een verkenning uit te voeren over de structuur van de markt en de werking van de bergingssector’. Berenschot heeft in opdracht van Rijkswaterstaat deze verkenning uitgevoerd.

1.2 DOEL VAN HET ONDERZOEK

De verkenning naar de markt voor bergingswerk heeft als doel het volgende in beeld te brengen:

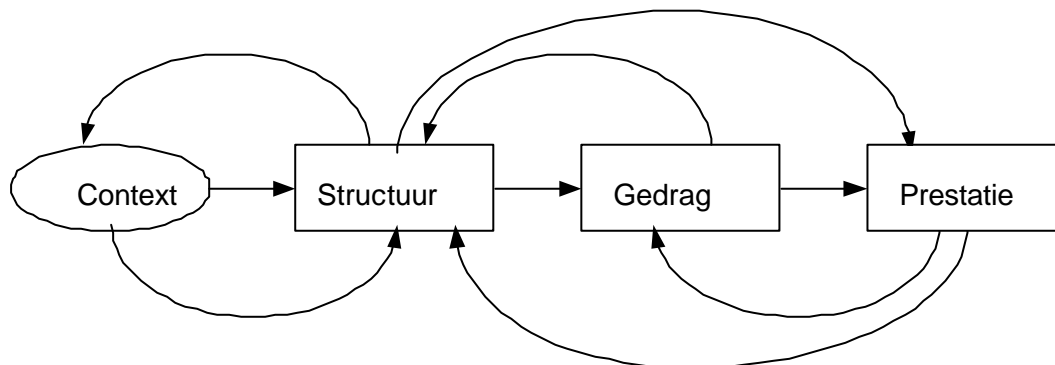
- De ontwikkeling van de structuur van de bergingsmarkt met aandachtspunten als het aantal en de omvang van bedrijven en hun activiteiten, omvang en andere kenmerken van de markt en opdrachtgever–opdrachtnemerrelaties. Speciale aandacht wordt besteed aan introductie van marktwerking en de gevolgen ervan.
- Verwachtingen voor de langere termijn (5 - 10 jaar) ten aanzien van de invloed van de ingevoerde marktwerking in de personenautoberging op de kwaliteit van de dienstverlening.
- Verwachtingen voor de komende 5 jaar ten aanzien van de beschikbaarheid en de kwaliteit van de dienstverlening van de zogenaamde zware berging, en eventuele neveneffecten hierop vanuit de ontwikkelingen in de personenautoberging.

1.3 OPZET VAN HET ONDERZOEK

In het onderzoek staat allereerst het in kaart brengen van de markt voor bergingswerk centraal. Hiervoor hebben wij om de beschrijving nader te structureren het Structuur-Gedrag-Prestatie (SGP-)model gebruikt. Om het functioneren van de markt voor bergingswerk te begrijpen is het noodzakelijk om de ontwikkeling van de markt tegen een bepaalde achtergrond te plaatsen (de context). De markt voor bergingswerk functioneert namelijk binnen ontwikkelingen van beleid en wet- en regelgeving. De elementen in het SGP-model zijn als volgt te duiden:

- De structuur van een markt verwijst naar een set van condities en karakteristieken die de markt beschrijven en definiëren. Bij het analyseren van de structuur gaat het in eerste instantie om de aanbieders, de concurrentievorm, de verdeling van de marktaandeelen en om de vragers. Daarnaast zijn kenmerken en de aard van het product van belang.
- Gedrag verwijst in eerste instantie naar de gedragingen en de strategieën van aanbieders in de markt. Het gaat dan om factoren zoals prijszetting, differentiatie strategieën en de ontwikkeling van nevenactiviteiten. Veranderingen in de structuur kunnen veranderingen in het gedrag van marktpartijen teweegbrengen, maar gedrag kan ook veranderen als gevolg van andere factoren zoals het politieke of economische klimaat.
- Prestatie verwijst naar het functioneren van de markt. Hierbij valt onder meer te denken aan financiële resultaten als winstgevendheid en rendement van bedrijven, maar ook aan de kwaliteit van de dienstverlening (betrouwbaarheid, beschikbaarheid, etc.).

In de onderstaande figuur hebben wij kort het SGP-model en de dynamiek schematisch weergegeven.



Figuur 1.1 Het SGP-model.

Bijlage 1 geeft een overzicht van de onderzochte aspecten van de markt voor bergingswerk binnen het SGP-model. Bij de selectie van onderzochte aspecten speelden onderzoekbaarheid, beschikbaarheid en toegankelijkheid van gegevens een belangrijke rol.¹ Gedurende het onderzoek bleken met name de kwantitatieve gegevens op bedrijfsniveau in zeer beperkte mate voor ons beschikbaar en toegankelijk.

¹ Bedrijfsgevoelige informatie (zoals kritische bedrijfsomzet) was bijvoorbeeld niet goed in beeld te brengen.

De verkenning naar de structuur van de markt voor bergingswerk heeft hierdoor met name een kwalitatief karakter gekregen. Voor de uitvoering van het onderzoek zijn documenten geanalyseerd, circa twintig gesprekken gevoerd (een overzicht van gesprekspartners is opgenomen in bijlage 2) en is er een rondetafelconferentie gehouden met deskundigen waarin toekomstbeelden aangaande de markt voor bergingswerk zijn uitgewerkt (zie bijlage 3).

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie waarin ing. E. Hoekstra (Verkeerscentrum Nederland, Rijkswaterstaat, Ministerie van Verkeer en Waterstaat), drs. ing. P. Bakker (Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Rijkswaterstaat, Ministerie van Verkeer en Waterstaat) en mevrouw drs. S. Zwartjes (Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Rijkswaterstaat, Ministerie van Verkeer en Waterstaat) zitting namen.

1.4 OPBOUW VAN HET RAPPORT

Na deze inleiding bestaat het rapport uit vier hoofdstukken. In hoofdstuk 2 beschrijven wij de markt voor bergingswerk op hoofdlijnen. Tevens worden in dit hoofdstuk de rollen en verantwoordelijkheden in de markt voor bergingswerk uitgelegd. Hoofdstuk 3 geeft inzicht in de situatie van de markt voor bergingswerk voor 1999. Daarnaast wordt de ontwikkeling van de marktordening beschreven voor de periode vanaf 1999 tot nu. Hoofdstuk 4 geeft een overzicht van de ontwikkelingen op de markt voor bergingswerk. Wij geven inzicht op de marktstructuur, het marktgedrag en de prestaties. Hoofdstuk 5 gaat in op verwachtingen ten aanzien van de toekomst van de markt voor bergingswerk. Het rapport wordt afgesloten met de belangrijkste conclusies van het onderzoek.

2. DE MARKT VOOR BERGINGSWERK OP HOOFDLIJNEN

2.1 BERGINGSWERK

Op het Nederlandse wegennet doen zich jaarlijks ongeveer 200.000 incidenten voor. Incidenten zijn gebeurtenissen die de capaciteit van de weg nadelig (kunnen) beïnvloeden en als zodanig de doorstroming van het verkeer (kunnen) belemmeren. Het gaat dan om ongevallen, pechgevallen, afgevalen lading en gestrande voertuigen. Niet voor ieder incident moet een bergingsbedrijf in actie komen. De kerntaak van de bergers is het afvoeren van voertuigen die als gevolg van een ongeval schade hebben opgelopen en niet verder kunnen rijden. Voertuigen die niet als gevolg van een ongeval stranden, worden beschouwd als pechgevallen. Voor dergelijke gevallen zijn er in Nederland pech(hulp)diensten, zoals de ANWB Wegenwacht.

Binnen het bergingswerk zijn verschillende marktsegmenten te onderscheiden. Allereerst is er het verschil in de berging van vrachtwagens (zwarte berging) en de berging van personenauto's (lichte berging). Voor deze typen berging is verschillend materieel en expertise (opleiding, vaardigheden) nodig. Daarnaast moet onderscheid worden gemaakt naar eerste en de tweede berging. De eerste berging betreft het vrijmaken van de rijbaan en het afvoeren van het voertuig naar een daarvoor in aanmerking komende veilige locatie. Deze berging heeft een spoedeisend karakter. De tweede berging betreft het op de eerste berging volgend (door)transport naar een bestemming. Meestal is dat een schadeherstelbedrijf in de nabijheid van de woonplaats van de verzekerde. De tweede berging is niet spoedeisend van karakter. Eerste en tweede berging zijn verschillend ten aanzien van het in te zetten materieel, personeel en de mogelijkheden van operationele planning.

2.2 BERGINGSBEDRIJVEN

De bergingssector bestaat in totaal uit ongeveer 180 bedrijven en is een heterogene sector. Veel bergingsbedrijven zijn geleidelijk in het bergingswerk gerold, bijvoorbeeld vanuit hun sloop-, garage- of taxibedrijf. Veel bergingsbedrijven verrichten naast het bergingswerk nog (steeds) andere activiteiten, bijvoorbeeld een autobedrijf, transportbedrijf, schadeherstelbedrijf, kraanbedrijf, taxibedrijf of tankstation.

In de sector valt onderscheid te maken naar gespecialiseerde en gemengde bedrijven. Gespecialiseerde bedrijven behalen het merendeel van hun omzet uit bergingswerk, gemengde bedrijven behalen dat uit andere activiteiten. Ten aanzien van de gemengde bedrijven valt op dat de mate van synergie met het bergingswerk varieert (vergelijk bijvoorbeeld de synergie van bergingswerk met een schadeherstelbedrijf of met een taxibedrijf).

De bergingssector kenmerkt zich bovendien door een grote hoeveelheid 'papa-mama-bedrijven'. Dit betreft bedrijven die hoofdzakelijk draaien op de inzet van gezinsleden.

2.3 ORGANISATIE VAN HET BERGINGSWERK

Opdrachtgeverschap

Bezitters van personenauto's zijn verplicht minimaal WA-verzekerd. Die verzekering bevat een dekking voor de vergoeding van de eerste, spoedeisende berging na een ongeval. Via de polis legt de eigenaar van het voertuig deze verantwoordelijkheid bij de verzekeraars. De verzekeraars hebben de hulpverlening van hun verzekerden in geval van takel- en bergingswerkzaamheden van bij ongevallen betrokken personenauto's uitbesteed aan alarmcentrales. De alarmcentrales werken allen ten behoeve van een of meer verzekeraars. Ze zijn opdrachtgever voor bergingswerkzaamheden en zorgen voor het contracteren en inzetten van bergingsbedrijven en de afwikkeling van de kosten. De tweede berging (vervoer van het voertuig naar de eindbestemming) gebeurt eveneens in opdracht van de alarmcentrales.

Vrachtwagens zijn meestal niet verzekerd. In die gevallen is de eigenaar van het voertuig opdrachtgever voor het bergingswerk en komen de kosten van de werkzaamheden voor zijn rekening. Bij verzekerde vrachtwagens loopt de inzet van bergers via de alarmcentrale/verzekeraar (zoals TVM).

Rayoning in personenautoberging

De markt voor bergingswerkzaamheden is sterk geografisch bepaald. Dit houdt onder meer verband met de vestigingsplaats van bergingsbedrijven en met aanrijdtijden naar een incident. Ten behoeve van de berging van personenauto's hebben de alarmcentrales Nederland verdeeld in rayons, om zo te voorkomen dat meerdere bergingsbedrijven uitrukken naar hetzelfde incident en letterlijk knokken om het werk te kunnen doen. In de vrachtwagenberging wordt geen gebruikgemaakt van rayoning.

De hoeveelheid incidenten per rayon varieert. Zo zijn er enkele rayons met meer dan 3.000 incidenten per jaar en relatief veel rayons met minder dan 500 incidenten per jaar. Naast variatie in hoeveelheid incidenten is er ook variatie in de oppervlakte van de rayons en in de aard van het bergingswerk.

De rol van de overheid

De positie van de rijksoverheid ten aanzien van de berging van auto's is bijzonder. In de bergingsmarkt is zowel de opdrachtverlenende (concessiehouder) als de opdrachtnemende partij (het bergersbedrijf) privaat. In deze marktrelatie kan Verkeer en Waterstaat niet rechtstreeks interveniëren. De minister is als beheerder van rijkswegen wel eindverantwoordelijk voor de doorstroming. Een van de instrumenten waarover de minister daarbij beschikt is het incidentmanagement (IM). Dit is het geheel aan maatregelen die beogen de weg zo snel mogelijk nadat een incident heeft plaatsgevonden, voor het verkeer vrij te maken. Dit gebeurt met inachtneming van de verkeersveiligheid, de behartiging van belangen van mogelijke slachtoffers, alsmede de beheersing van de ontstane schade. De bergingsbedrijven zijn naast de politie, brandweer, ambulancediensten en Rijkswaterstaat als wegbeheerder de belangrijkste partijen bij de uitvoering van IM. Voor een goede uitvoering van het instrument IM heeft de minister alle belang bij een goede kwaliteit van dienstverlening door de bergers.

Betrokkenheid van overige partijen

Bergingsbedrijven, alarmcentrales en verzekeraars hebben een directe rol bij de organisatie van het bergingswerk. Daarnaast zijn er nog diverse belanghebbende bij een adequate organisatie van het bergingswerk.

Hoewel de politie in de praktijk vaak de alarmcentrale (via de meldkamer) waarschuwt bij incidenten, is dat geen formele taak. Formeel berust die taak bij de gedupeerde. Als de politie contact opneemt met de meldkamer van de alarmcentrale, doet zij dat als zaakwaarnemer van de gedupeerde dan wel van de opdrachtgever (RWS bij zware berging op hoofdwegennet). Voor het hoofdwegennet, in het kader van IM, beschikt de politie over een volmacht van Rijkswaterstaat om namens haar, op basis van de aard van de ontvangen melding van een incident op het hoofdwegennet via het CMI dan wel CMV, een bergingsopdracht te verstrekken. Door de aan de politie gegeven volmacht staat Rijkswaterstaat garant voor de kosten van de berging van onverzekerde voertuigen en de kosten van verkeersafwikkeling en -doorstroming in de gaten te houden.

Wegbeheerders (rijk, provincies en gemeenten) hebben geen rol in de organisatie van de bergingswerkzaamheden. De berging van voertuigen is een private aangelegenheid en het opdrachtgeverschap voor bergingswerk ligt bij de private partijen (alarmcentrales en voertuigeigenaren).² Wel hebben zij er belang bij dat het bergingswerk adequaat gebeurt en dat veiligheid en doorstroming op het wegennet snel weer gerealiseerd worden.

Hulpverlening aan slachtoffers bij ongevallen is een taak van de wettelijk daarvoor aangewezen hulpverleners zoals politie, brandweer en ambulancediensten. Bergers hebben geen hulpverleningsstatus.³

² Overigens is het zo dat met de invoering van Incident Management Rijkswaterstaat wel optreedt als opdrachtgever/regisseur voor de berging van vrachtwagens die op het hoofdwegennet stranden.

³ Het Ministerie van BZK ziet voorsnog ook geen aanleiding om bergingsbedrijven als hulpverleners aan te wijzen, onder meer omdat de kwaliteit van de hulpverlening op orde is.

3. VAN EEN OUDE NAAR EEN NIEUWE ORDENING VAN DE SECTOR

3.1 DE BERGINGSSECTOR TOT 1999

3.1.1 Structuur

Organisatie en werkwijze

De berging van personenauto's vond plaats volgens de *Bestaande Bergingsregeling*. Op grond daarvan selecteerden en contracteerden de alarmcentrales in gezamenlijk overleg één bergingsbedrijf per rayon. Het onderscheid tussen het hoofd en onderliggend wegennet zoals we dat nu kennen was er niet. De gecontracteerde berger verrichtte de eerste én tweede berging op alle wegen en genoot daarmee exclusiviteit voor zijn rayon. De alarmcentrales kregen jaarlijks van het Ministerie van EZ een ontheffing voor de overeenkomsten die zij met de bergers sloten. De overeenkomst tussen alarmcentrales en bergers was voor onbepaalde tijd. Over de tarieven werden jaarlijks afspraken gemaakt; de alarmcentrales en de bergers waren hiervoor een rekenmodel overeengekomen. Jaarlijks overlegden de alarmcentrales en de enige brancheorganisatie in de sector (Nederlandse Vereniging van Bergingsspecialisten (VBS)) over het tariefvoorstel van de VBS. Voor de eerste en de tweede berging golden aparte standaardtarieven die onafhankelijk waren van de aard van de rayons en het aantal incidenten in die rayons. De bergers kregen van de VBS jaarlijks een tarievenkaart met de afgesproken tarieven.

De berging van vrachtwagens was een apart marktsegment. Ook daarbij was het onderscheid tussen hoofd- en onderliggend wegennet niet aanwezig (en niet relevant). Voor de berging van vrachtwagens bestond er geen regeling en ook geen rayonerings. De eigenaar van het voertuig trad op als opdrachtgever en schakelde zelf een bergingsbedrijf (naar keuze) in.

Wanneer zich ergens een ongeval voordeed, kwam de politie als eerste ter plaatse. Na het uitvoeren van een kentekencheck, ter controle van het al dan niet verzekerd zijn van het betrokken voertuig, werd een berger ingeschakeld. Bij een personenauto schakelde de politie een door de alarmcentrale geselecteerde berger in. De politie beschikte hiertoe over rayonkaarten en de lijsten van de namen van de geselecteerde bergers. Vervolgens verwittigde de politie de alarmcentrale waarbij de verzekerde was aangesloten. Bij een vrachtwagen werd contact opgenomen met de eigenaar van het voertuig of de alarmcentrale (wanneer het voertuig wel verzekerd was).

De markt

In 1999 waren er in Nederland 235 rayons en waren er ongeveer 232 bergingsbedrijven actief in de personenautoberging, een gedeelte daarvan was ook actief in de zware berging. In elk rayon was een berger gevestigd, die dat rayon bediende. Slechts enkele bergers bedienden meerdere rayons. Vrijwel alle bergers waren aangesloten bij de VBS. Dat moest ook wel, want de VBS deed immers zaken namens de bergers met de opdrachtgevers. In die zin was het lidmaatschap van de VBS dan ook een voorwaarde om werk te kunnen verrichten. Aan opdrachtgeverskant waren 9 alarmcentrales actief. De bergingssector was een zeer gesloten markt. Voor nieuwkomers was geen ruimte.

Alle rayons waren immers voor onbepaalde tijd 'bezet', terwijl de beschikking over een rayon een vereiste was om bergingswerk te kunnen verrichten. Het overnemen van bestaande bedrijven met een rayon was derhalve de enige mogelijkheid om toe te treden. Los daarvan was (en is) het kapitaalintensieve karakter van de sector een toetredingsbelemmerende factor. Door de afwezigheid van nieuwkomers was van concurrentie geen sprake. Doordat in elk rayon slechts een berger gevestigd was, stond van tevoren vast wie het werk kon uitvoeren. Alarmcentrales konden en hoefden niet te kiezen aan wie het werk gegund kon worden. Door te werken met standaardtarieven konden en hoefden bergingsbedrijven zich niet te onderscheiden.

3.1.2 Gedrag

Bij de organisatie van de personenautoberging bezaten de bergingsbedrijven een comfortabele positie. Het rayon en het werk waren gegarandeerd, dreiging van nieuwe toetreders of concurrenten was er niet en de VBS nam de organisatorische rompslomp uit handen. Voor bergingsbedrijven ontstond daarmee de situatie dat het rayon min of meer hun eigendom was. Besef van een contract - in de zin van een zakelijke relatie - was er nauwelijks.

Ondernemerschap was geen vereiste en was bovendien niet noodzakelijk; de bergers hadden vooral een praktische insteek, namelijk het bergen van gestrande voertuigen. Prikkels tot samenwerken waren er niet; voor activiteiten die goed te plannen waren werd geen samenwerking gezocht. In praktijk kwam het in de tweede berging regelmatig voor dat een berger uit het westen een auto weg moest brengen naar het oosten, terwijl zijn collega uit het oosten in het westen een auto af moest leveren, terwijl ze beiden zonder retourvracht terug moesten.

3.1.3 Prestaties

Kwaliteit van dienstverlening

In de jaren negentig was er in de bergingssector nauwelijks (expliciet) aandacht voor de kwaliteit van de dienstverlening, hetgeen onder meer tot uiting kwam doordat er geen klachten werden geregistreerd. De kwaliteit van dienstverlening was aldus niet (meetbaar) gedefinieerd.

Door de VBS is in samenspraak met de bergers aan het einde van de jaren negentig wel het eerste initiatief genomen om te komen tot een systeem van kwaliteitseisen voor de bergingsbranche. Dit betreft eisen ten aanzien van voertuigmaterieel, opleiding, huisvesting en gedrag. Deze aanzet vanuit de sector is vervolgens aan de alarmcentrales voorgelegd en geaccepteerd. Vrijwel alle bergers voldeden (op papier) aan deze eisen. In praktijk was hierop niet of nauwelijks structurele controle of toezicht, noch vanuit de opdrachtgevers noch vanuit de branche zelf.

Eisen ten aanzien van aanrijdtijden zoals we die nu kennen (in het kader van incident management) waren in de sector niet gebruikelijk. De rayonerings was echter wel opgezet vanuit de gedachte dat bergers binnen een redelijke tijd bij het incident aanwezig konden zijn.

Tariefontwikkeling en winstgevendheid van bedrijven

De tarieven voor het bergingswerk vertoonden een jaarlijkse stijging die, volgens betrokkenen, soms groter was dan de stijging van kosten van materieel, personeel. In 1998 en 1999 vond geen tariefstijging plaats. Mede met het oog op verwachte veranderingen in de marktordering zijn de tarieven toen bevroren.

Volgens enkele van onze gesprekspartners, zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers, hebben een aantal bergingsbedrijven goed aan het bergingswerk kunnen verdienen. Dat geldt met name voor bedrijven met gunstige rayons in stedelijk gebied en met relatief veel incidenten. Daarnaast wordt gezegd dat een aantal bergingsbedrijven goed hebben kunnen verdienen door het verhogen van de arbeidsproductiviteit en minder werk uit te besteden. De winstgevendheid van bedrijven in het algemeen is niet goed in kaart te brengen. In de eerste plaats omdat het bedrijfsvertrouwelijke gegevens betreft, in de tweede plaats omdat het niet goed aan te geven is hoeveel omzet bedrijven genereren uit het bergingswerk en hoeveel uit andere nevenactiviteiten.

SAMENVATTEND OVERZICHT ORDENING TOT 1999

- Gesloten systeem:
 - Geen ruimte voor nieuwe toetreders: één bergingsbedrijf per rayon.
 - Geen (prijs)concurrentie.
 - Exclusieve contracten voor onbepaalde duur.
- Brancheorganisatie VBS heeft dominante positie:
 - Gedwongen winkelnering via VBS.
 - Tariefvoorstel.
- Samenwerking tussen alarmcentrales op grond van ontheffing.

3.2 AANLEIDINGEN VOOR EEN NIEUWE MARKTORDENING IN DE PERSONENAUTO-BERGING

Verscherpte aandacht voor mededinging

In 1997 oordeelde de minister van EZ dat de overeenkomsten uit de Bestaande Bergingsregeling in strijd zouden zijn met het mededingingsregime omdat zij de toegang tot de markt verder zouden beperken dan noodzakelijk werd geacht. De Bestaande Bergingsregeling was namelijk van toepassing op de eerste én de tweede berging, terwijl de tweede berging minder spoedeisend is en geen vergaande mededingingsbeperkingen vereist. Ook was de noodzaak van een uniforme rayonerings- en selectie van bergers door de alarmcentrales niet aangetoond; omdat de politie eerst controleerde of het voertuig verzekerd was en daarna de berger inschakelde, was het immers niet noodzakelijk dat alle alarmcentrales dezelfde berger contracteerden.

De minister nam echter geen besluit over de ontheffing, mede in verband met de inwerkingtreding van de nieuwe Mededingingswet en de oprichting van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa). De NMa oordeelde vervolgens dat de werkwijze volgens de Bestaande Bergingsregeling in strijd is met de Mededingingswet: door horizontale prijsafspraken was de markt afgeschermd voor nieuwkomers. De NMa heeft de sector tot 1999 de tijd gegeven om de werkwijze aan te passen aan de mededingingswetgeving.

Invoering van Incident Management

Sinds begin jaren negentig speelt de invoering van IM op het Hoofdwegenet (HWN). Incidentmanagement is erop gericht om de doorstroming van het verkeer op autosnelwegen te verbeteren, door de incidenten (zowel met personenauto's als vrachtwagens) die zich op die wegen voordoen sneller af te handelen. Dat kan door de berger direct na een incident melding te waarschuwen. Daarmee wordt de tijd uitgespaard dat de politie eerst ter plaatse polshoogte neemt en de tenaamstelling en verzekering van de voertuigen natrekt.

Hoewel incidentmanagement op zichzelf niets te maken heeft met de introductie van marktwerking in de bergingssector, heeft de invoering er van (eind jaren negentig) wel een belangrijk stempel gedrukt op de ordening van de markt. Voor het systeem van incidentmanagement is het namelijk noodzakelijk om te beschikken over één collectief (door de alarmcentrales gezamenlijk) geselecteerde berger die gegarandeerd binnen een bepaalde tijd na melding van het ongeval ter plaatse is. Op het moment dat de berger ingeschakeld wordt, is immers nog niet vastgesteld of en waar de auto verzekerd is en welke alarmcentrale en berger moeten worden ingeschakeld. Rijkswaterstaat staat, doordat zij de politie een volmacht heeft verleend tot het (via het CMI) verstrekken van bergingsopdrachten aan derden, echter wel garant voor de kosten in het geval van onverzekerde voertuigen en vergeefse ritten. IM vereist bovendien een centrale rayonerings (alle alarmcentrales hanteren dezelfde rayonerings). Een samenwerkingsverband tussen alarmcentrales is voor invoering van IM derhalve noodzakelijk, maar was op grond van mededingingswetgeving in principe niet toegestaan.

3.3 MARKTORDENING 1999 - 2002

Personenautoberging

De alarmcentrales wilden IM invoeren, maar tegelijkertijd ook de voordelen van de Bestaande Bergingsregeling handhaven met inachtneming van het mededingingsrecht. Op grond van de Mededingingswet is een ontheffing voor een samenwerkingsverband van alarmcentrales alleen toegestaan op bijzondere gronden. Voor de bergingssector komt het er op neer dat aannemelijk moest worden gemaakt dat een directe inschakeling van takel- en bergingsbedrijven na melding van een stranding leidt tot een verbetering van de verkeersveiligheid en het terugdringen van filevorming in omvang en duur (de doelstelling van IM).

In 1998 deden 8 van de 9 alarmcentrales een voorstel voor een nieuwe regeling voor personenautoberging, de *Bergingsregeling Incident Management* (BIM, nu bekend als de Landelijke Personenautoregeling LPR) en daarmee voor een herordening van de markt.

Die had de volgende uitgangspunten:

- Eerste en tweede berging zijn aparte markten.
- De eerste berging is gekoppeld aan IM, zowel voor hoofd- als onderliggend wegennet. De betrokken alarmcentrales bundelen hiertoe een aantal activiteiten en werkzaamheden en brengen deze onder in de Stichting Incident Management Nederland (SIMN), die optreedt als opdrachtgever voor eerste berging.
- Doordat de Bergingsregeling Incident Management wordt beperkt tot de eerste berging, ontstaat er (rest)concurrentie tussen alarmcentrales onderling en bergers onderling. Voor de tweede berging zijn de individuele alarmcentrales opdrachtgever en zijn afspraken tussen alarmcentrales strikt verboden.
- Bergingsbedrijven concurreren met elkaar om het contract met de opdrachtgever. Voor de eerste berging moeten bedrijven bieden in een openbare aanbesteding. Voor de tweede berging vindt gunning plaats op basis van een beauty contest onder (geselecteerde) bedrijven.
- Toewijzing van rayons vindt plaats op basis van individuele biedingen per rayon.
- Eén centraal meldpunt incidentmanagement (CMI).

Omdat de rayonberger binnen het huidige systeem van IM contracten heeft met alle alarmcentrales, via de SIMN, is het niet nodig om vooraf te bepalen bij welke alarmcentrale het schadevoertuig is aangesloten. In dit systeem kan het voorkomen dat een berger onverrichter zake huiswaarts moet keren. In die gevallen vergoedt RWS deze zogenaamde vergeefse rit. Voorts heeft de RWS met de SIMN en het Verbond van Verzekeraars een overeenkomst gesloten waarin is overeengekomen dat de kosten voor het bergen van alle op het hoofdwegennet bij ongevallen betrokken personenauto's door de verzekeraars worden betaald. Daarnaast heeft de RWS aan de politie volmacht verleend tot het namens de RWS verstrekken van bergingsopdrachten, via het CMI/CMV, op basis van de aard van de ontvangen melding van een incident op het hoofdwegennet. De RWS staat hierbij garant voor de kosten van berging van onverzekerde voertuigen en de kosten van vergeefse ritten.

Voor de uitvoering van de BIM door de SIMN, het samenwerkingsverband van 8 alarmcentrales, werd bij de NMa een ontheffing aangevraagd van de Mededingingswet. Deze ontheffing moest het mogelijk maken dat dit samenwerkingsverband bergingswerk mocht inkopen ten behoeve van de uitvoering van de BIM.

De NMa verleende vervolgens voor (de uitvoering van) de Bergingsregeling Incident Management een ontheffing omdat de regeling - anders dan de oude regeling - (aannemelijk) bijdraagt aan een verbetering van de verkeersveiligheid en het terugdringen van filevorming in omvang en duur. Het ontheffingsverzoek van de alarmcentrales had betrekking op zowel het hoofd- als het onderliggend wegennet. Tot dan toe waren echter alleen met de wegbeheerder van het hoofdwegennet (Rijkswaterstaat) afspraken gemaakt over het vergoeden van vergeefse ritten, die ontstonden omdat de politie niet langer checkte of een voertuig verzekerd was voordat een berger werd ingeschakeld. De alarmcentrales gaven aan ook voor het onderliggend wegennet een dergelijke werkwijze na te streven. De NMa verleende de ontheffing voor het onderliggend wegennet onder het voorschrift dat betrokken partijen de NMa vóór 1 augustus 2002 zouden rapporteren over het resultaat van hun onderhandelingen inzake de invoering van de Bergingsregeling Incident Management op het onderliggend wegennet.

Vrachtwagenberging

Ook voor de vrachtwagens is IM ingevoerd en ook dat ging gepaard met enkele veranderingen. De belangrijkste verandering die hier voorzien werd, is het opdrachtgeverschap voor de berging van vrachtwagens op het hoofdwegenet. Dit gebeurt aan de hand van de Landelijke Vrachtautoregeling (LVR):

- Rijkswaterstaat vervult de rol van opdrachtgever op het hoofdwegenet, maar de kosten van inschakeling van een berger worden verhaald op de eigenaar/houder van het voertuig. Rijkswaterstaat heeft in een convenant met vervoerders, verladers en verzekeraars hierover afspraken gemaakt.
- De regionale directies van Rijkswaterstaat selecteren bergingsbedrijven (op basis van offertes) die voor het bergingswerk in hun directie in aanmerking komen, en spreekt hiermee prijzen af. De door bergers geoffreerde tarieven zijn opgesteld op basis van zogenaamde 'bloktijden'. Dit betekent dat vaste tarieven worden geoffreerd voor een bepaalde tijd (Euro X voor Y uur), onafhankelijk van de werkelijk bestede tijd. De tarieven die op basis van deze bloktijden worden geoffreerd, hangen voornamelijk af van het type materieel dat wordt gebruikt. De berger dient te beschikken over materieel dat voldoet aan de VBS-kwalificaties of gelijkwaardig hieraan.
- Er komt een centraal meldpunt vrachtwagenberging (CMV) dat een berger inschakelt, daarbij gebruikmakend van de door Rijkswaterstaat geselecteerde bergers. Dit betekent dat de eigenaar van het voertuig niet langer meer in staat wordt gesteld zelf een berger in te schakelen.
- RWS sluit voor het individuele bergingswerk contracten met de bergers. Inschakeling van een bedrijf in een concreet geval hangt onder meer af van de locatie van een incident, de bereikbaarheid en de beschikbaarheid van materieel.
- Na de afhandeling van een incident worden de kosten van inschakeling van bergingsbedrijven zo veel mogelijk verhaald op de eigenaar/houder van het betreffende voertuig.

Ten aanzien van de vrachtautoberging schakelt het CMV bij een ongeval een onafhankelijke ongevalsdeskundige in die eerst de schade opneemt en bergingsadviezen geeft om op deze wijze eventuele meerschade te voorkomen. De kosten van de inzet van deze deskundigen zijn voor rekening van degene met schade of diens aansprakelijkheidsverzekeraar.

Ten aanzien van de eerste berging op het onderliggend wegenet en de tweede berging bleef de oude werkwijze gehandhaafd: de voertuigeigenaar (en bij verzekerde voertuigen de verzekeraar) selecteert een bergingsbedrijf en is de kosten van de berging verschuldigd.

Beoogde effecten van de nieuwe ordening

Het beoogde effect van de nieuwe ordening was:

- Doorbreken horizontale prijsafspraken.
- Dalende tarieven als gevolg van prijsconcurrentie tussen bergingsbedrijven.
- Verlagen van toetredingsdrempels voor nieuwkomers.
- Introductie van concurrentie tussen alarmcentrales onderling (in de tweede berging).

Het verbeteren van de 'kwaliteit van dienstverlening' is geen expliciet doel of issue geweest bij de introductie van deze nieuwe marktordening.

3.4 MARKTORDENING 2002 – 2004

Gedeeltelijke intrekking ontheffing SIMN

Op basis van een voortgangsrapportage van de SIMN aan de NMa, ten aanzien van de resultaten van de invoering van de Bergingsregeling Incident Management op het onderliggend wegennet, heeft de NMa begin 2003 besloten tot intrekking van de aan de SIMN verleende ontheffing voor het onderliggend wegennet per 1 juli 2003. Naar de mening van de NMa waren er onvoldoende resultaten behaald met de invoering van IM op het onderliggend wegennet. Voorts was er naar de mening van de NMa nog niet voorzien in een bevredigende financiële regeling voor de vergoeding van de financiële risico's verbonden aan het invoeren van IM op het onderliggend wegennet. De door de NMa aan de SIMN verleende ontheffing bleef aldus vanaf 1 juli 2003 beperkt tot het hoofdwegennet.

Deze gedeeltelijke beperking/intrekking biedt echter wel de mogelijkheid om bij aantoonbaar sprake van spoedeisendheid en economische voordelen voor de automobilist, weer uitgebreid te worden met delen van het onderliggend wegennet. Dit biedt dan ook nog voldoende mogelijkheden voor de provinciale en gemeentelijke wegbeheerders om IM in te voeren. Door de betrokken wegbeheerders dient hiertoe wel het initiatief te worden genomen.

Resultaat van het gedeeltelijke intrekkingbesluit van de aan de SIMN verleende ontheffing is dat de contracten van de SIMN en de bergers nietig zijn geworden voor het onderliggend wegennet. Individuele alarmcentrales moeten hierdoor voor het onderliggend wegennet individueel contracten sluiten met bergingsbedrijven. Veel alarmcentrales hebben hiervoor de contracten van de SIMN met bergingsbedrijven tot 1 april 2004 overgenomen. Daarnaast is per medio juli 2003 voor het onderliggend wegennet een landelijke meldpunt ingesteld, zodat de politie via een telefoonnummer een berger kan laten uitrijden.

Voor het hoofdwegennet is de situatie ongewijzigd gebleven. Dit zelfde geldt voor de tweede berging van personenauto's, alsmede de vrachtautoberging.

Naar een nieuwe ordening personenautoberging hoofdwegennet

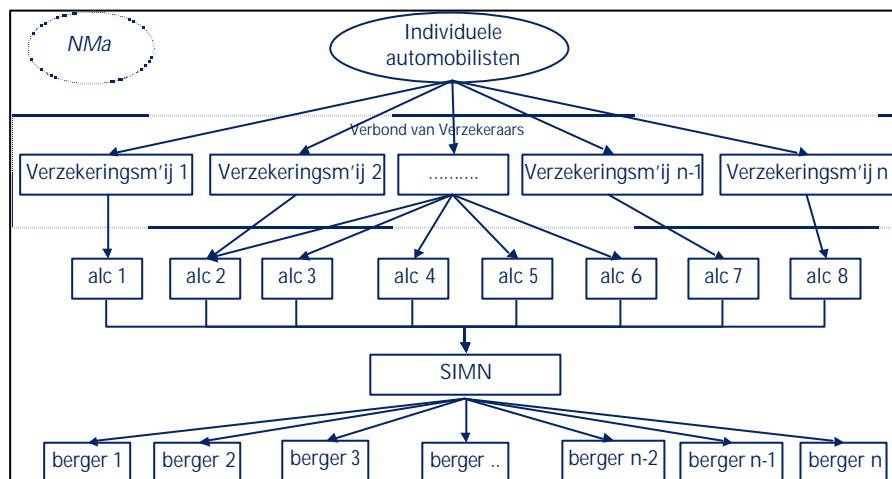
Het gedeeltelijk intrekken van het ontheffingsbesluit door de NMa heeft geleid tot verschillende overlegonden tussen de alarmcentrales verenigd in de SIMN, het Verbond van Verzekeraars, de portefeuillehouder verkeer en vervoer van de Raad van Hoofdcommissarissen, het Nederlands Politie Instituut en Rijkswaterstaat, over uitgangspunten voor de toekomst van de sector. Verschillende vertegenwoordigers van diverse brancheorganisaties en individuele bergingsbedrijven werden tevens bij deze overleggen betrokken.

Op 30 juli 2003 hebben de opdrachtgevers verenigd in de SIMN en een drietal bergersbrancheverenigingen (die ruim 80% van de branche vertegenwoordigen) een intentieverklaring getekend en ingestemd met een model nieuwe regeling.

Uitgangspunt voor deze nieuwe regeling is dat de SIMN door middel van een openbare aanbesteding bergingsopdrachten gunt voor alle bergingen van personenauto's op wegen in Nederland waar IM van toepassing is. Het betreft hier het hoofdwegennet en belangrijke aan- en doorvoerwegen.

De belangrijkste elementen van deze nieuwe regeling, die volgens de planning vanaf medio april 2004 zal gaan gelden, zijn:

- Er komt een scheiding tussen wegen waarop IM van toepassing is en het overige wegennet. Hierdoor zijn bedrijven, vooral de gespecialiseerde, niet meer enkel afhankelijk van een aanbesteding per 3 jaar voor de werkzaamheden in de eerste berging van personenauto's.
- Voor het hoofdwegennet wordt door de SIMN een ontheffing aangevraagd bij de NMa en er zal door de SIMN een openbare aanbesteding van het bergingswerk worden gehouden. Hierbij zal naar verwachting een contractduur van 5 jaar gelden. De markt van eerste berging op het hoofdwegennet kan schematisch als volgt worden weergegeven:

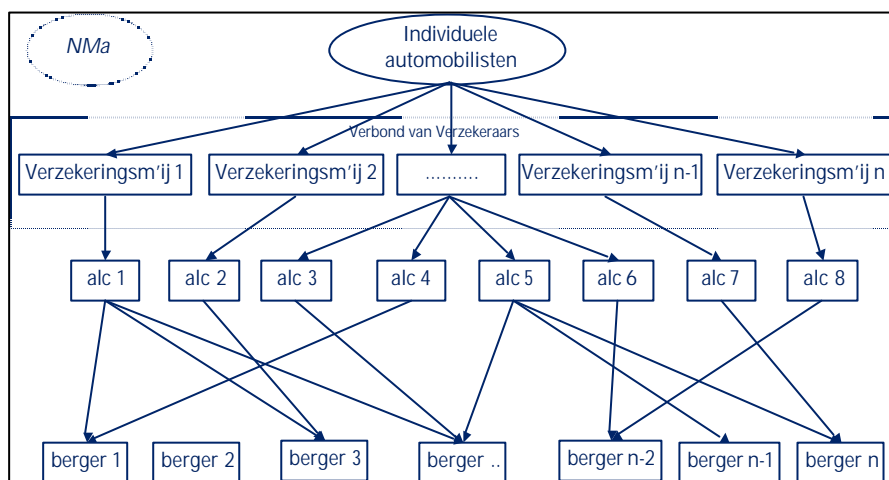


- Voor het hoofdwegennet worden afspraken gemaakt tussen de wegbeheerder(s) en de SIMN over de kwaliteit van de bergingsbedrijven, het serviceniveau en de inrichting van een systeem voor de verrekening van vergeefse ritten.
- Er wordt een Landelijk Centraal Meldpunt door betrokken partijen ingesteld (voor alle wegen in Nederland) waar de politiekorpsen de vraag voor bergingshulp kwijt kunnen en direct krijgen doorgegeven welke berger met welke aanrijdtijd ter plekke komt.
- Er wordt een nieuwe overeenkomst gesloten tussen de SIMN, Verbond van Verzekeraars en RWS waarin zij overeenkomen dat de kosten voor het bergen van alle op het hoofdwegennet bij ongevallen betrokken personenauto's door de verzekeraars worden betaald.
- Voor andere bergingen dan verzekeringsbergingen in het kader van Justitie en politie zullen de betreffende korpsen zelf afspraken maken met bergingsbedrijven voor de uitvoering van de hiervoor benodigde werkzaamheden.

Naar een nieuwe ordening personenautoberging onderliggend wegennet

De intentieverklaring die op 30 juli 2003 ondertekend is door betrokken partijen, vormt tevens het uitgangspunt voor een nieuwe ordening van de personenautoberging op het onderliggend wegennet. De belangrijkste onderdelen van deze nieuwe ordening zijn:

- Voor het onderliggend wegennet sluiten de individuele alarmcentrales per rayon rechtstreeks contracten met bergingsbedrijven op basis van een meervoudige aanbesteding. De contractduur zal worden verlengd van 3 naar 5 jaar, in verband met de terugverdientijd van investeringen door bedrijven in met name materieel. Schematisch kan de markt voor de personenautoberging op het onderliggend wegennet als volgt worden weergegeven:



- Voor het verlenen van bergingshulp op het onderliggend wegennet zullen de kwaliteitseisen (zoals opleiding, materiaal en aanrijdtijden) gaan gelden die gezamenlijk door betrokken partijen zijn opgesteld.

Vrachtautoberging

De ordening van de vrachtautoberging is in de periode 2002 – 2004 niet veranderd. De in paragraaf 3.3. beschreven ordening is nog steeds van toepassing.

4. DE MARKT VOOR BERGINGSWERK IN BEELD

In dit hoofdstuk beschrijven we de markt voor bergingswerk zoals die zich heeft ontwikkeld sinds de invoering van marktwerking in 1999. Achtereenvolgens gaan wij in op de structuur, het gedrag en de prestaties van de markt voor bergingswerk.

4.1 STRUCTUUR

De ontwikkelingen in de structuur van de markt voor bergingswerk worden in deze paragraaf beschreven aan de hand van de volgende thema's:

- de opdrachtgevers van bergingswerk (zie paragraaf 4.1.1)
- de opdrachtnemers van bergingswerk (zie paragraaf 4.1.2)
- het bergingsproduct (zie paragraaf 4.1.3)
- de markt (zie paragraaf 4.1.4).

4.1.1 De opdrachtgevers van bergingswerk

De organisatie rondom de eerste berging van personenauto's is een private aangelegenheid gebaseerd op de hulprechten vanuit de WA-polis van de Nederlandse verzekeraars. De eigenaar van het voertuig legt deze verantwoordelijkheid bij de verzekeraar door middel van de polis. De verzekeraars hebben deze taak ondergebracht bij de alarmcentrales. Aan de opdrachtgeverskant zijn er acht alarmcentrales. In de SIMN hebben alle alarmcentrales zich verenigd. De SIMN is opdrachtgever voor de eerste berging op het hoofdwegennet. De contracten worden op grond van een openbare aanbesteding toegewezen aan geselecteerde bergers.

Per 1 juli 2003 is de ontheffing op de Mededingingswet van de SIMN (voor de uitvoering van de BIM via dit samenwerkingsverband) gedeeltelijk door de NMa ingetrokken. Deze gedeeltelijke intrekking van de ontheffing betrof de gunning van het bergingswerk door de SIMN op het onderliggend wegennet. De contracten tussen de SIMN en de individuele bergingsbedrijven zijn in grote meerderheid overgenomen door de afzonderlijke alarmcentrales. Daarnaast hebben enkele alarmcentrales contracten onderhands gegund. De individuele alarmcentrales zijn ook opdrachtgever voor de tweede berging. Hiervoor worden bergers voor een periode van 3 - 5 jaar geselecteerd na een meervoudige aanbesteding.

De organisatie voor de berging van vrachtauto's is sinds 1999 niet veranderd:

- Voor het hoofdwegennet heeft Rijkswaterstaat vanuit het maatschappelijk belang vanaf 1999 de rol van regisseur op zich genomen. Voor de uitvoering van de bergingsactiviteiten hebben de regionale directies van Rijkswaterstaat met alle VBS-gecertificeerde bergingsbedrijven (die beschikken over het benodigde zware materieel) contracten afgesloten.
- Voor het onderliggend wegennet is de eigenaar/houder van het voertuig opdrachtgever voor het bergingswerk.

We constateren dat er in de personenautoberging sinds 1999 op verscheidene momenten veel onduidelijkheid is (geweest) over de vraag wie nu de opdrachtgever (zou) moet(en) zijn voor het bergen van een voertuig na een ongeval. In dit kader heeft het Gerechtshof in Den Haag op 3 oktober 2002 de volgende uitspraak gedaan: *‘Op basis van onderzoek door het Hof is het tot de conclusie gekomen dat de opdrachtgever(s) voor het bergen van een voertuig de alarmcentrale(s) is (zijn)’*. Dit betekent aldus voor het hoofdwegennet de SIMN en voor het onderliggend wegennet de individuele alarmcentrale van de verzekerde. De Staat heeft hierbij vanuit haar verantwoordelijkheid als wegbeheerder voor het hoofdwegennet voor veiligheid en doorstroming afspraken gemaakt met de opdrachtgever(s), zoals opgenomen in de beleidsregels IM⁴.

4.1.2 De opdrachtnemers van bergingswerk

De wetgever verwachtte met de invoering van marktwerking in de bergingssector aanpassingen aan de aanbodkant. Marktwerking zou moeten leiden tot het openbreken van de (voorheen ‘gesloten’) markt voor bergingswerk, waarmee ruimte gecreëerd zou worden voor de instroom van nieuwe toetreders tot de markt. Dit zou ten goede komen aan de mededinging en daarmee zou onder meer een daling van de gehanteerde tarieven voor het bergingswerk kunnen worden gerealiseerd. In deze paragraaf beschrijven we de aanbodkant in termen van het aantal bergingsbedrijven en de ontwikkeling van toe- en uittreding, de verdeling van het aantal rayons over de verschillende bedrijven alsmede de organisatiegraad van de bedrijven.

Aantal en aard bergingsbedrijven

In 1999 waren er circa 230 bergingsbedrijven actief op de Nederlandse markt voor bergingswerk. In de periode 1999 - 2004 hebben circa 40 bergingsbedrijven de bergingswerkzaamheden beëindigd, waarmee het totaal aantal bergingsbedrijven momenteel circa 190 bedraagt. Uit de gesprekken die we met partijen uit de markt hebben gevoerd, blijkt de beëindiging van de bergingswerkzaamheden door uiteenlopende redenen te zijn ingegeven, zoals onder andere: overlijden, pensioen, overnames en samenwerking. Uit de door ons gevoerde gesprekken blijkt de beëindiging van werkzaamheden in slechts enkele gevallen ingegeven te zijn door faillissementen.

De bedrijven die actief zijn op de Nederlandse markt voor bergingswerk blijken zeer divers van aard. Deze diversiteit kenmerkt zich door:

- verschil in omvang: we constateren dat in de markt voor bergingswerk op dit moment relatief veel kleine bedrijven opereren (circa vijf man personeel/materieel) en een gering aantal grote bedrijven (meer dan tien man personeel)

⁴ Artikel 4 van deze beleidsregels bepaalt dat bestuurders zich dienen te onthouden van het zelf rechtstreeks tot berging opdracht geven aan een bergingsbedrijf. Nog daargelaten of deze bepaling de burger bindt (gelet op de uitspraak van 16 januari 2004, waarin gesteld werd dat er geen verbod is) gaat het hier om de inschakeling van een bergingsbedrijf door de bestuurder zelf en niet om de inschakeling van een bergingsbedrijf door de betrokken verzekeraar casu quo alarmcentrale. Artikel 4 van de beleidsregels strekt er niet toe de werkzaamheden van de eerste berging aan de overheid voor te behouden maar heeft als strekking te voorkomen dat de gecoördineerde acties van de verzekeraars door eigen initiatieven van de betrokken automobilist worden doorkruist.

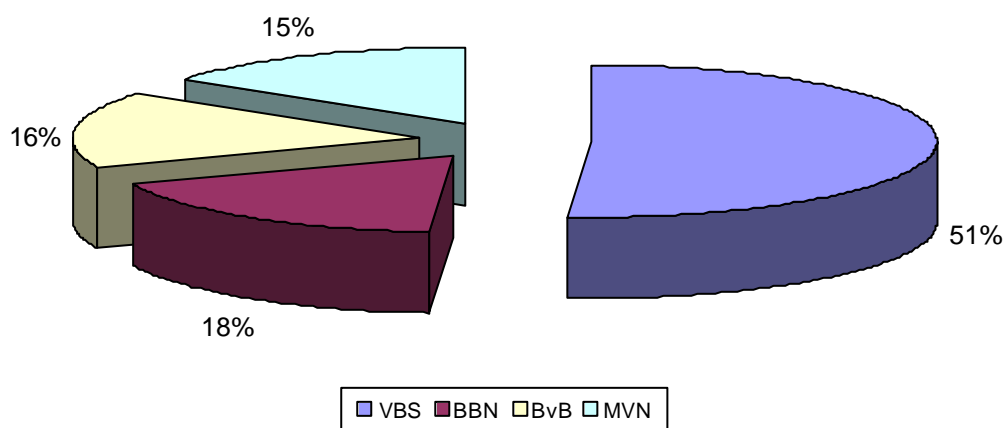
- de mate van specialisatie: gespecialiseerde bedrijven (met een omzetaandeel uit bergingen van 50% of meer) vormen een minderheid in vergelijking tot de overige (gemengde) bergingsbedrijven. Binnen de groep van de gemengde bergingsbedrijven blijkt de mate van synergie van de nevenactiviteiten met het bergingswerk tussen de bedrijven nog verschillen te vertonen (vergelijk bijvoorbeeld taxibedrijven en schadeherstelbedrijven)
- de mate van ondernemerschap: we constateren verschillen in de wijze waarop bedrijven zich profileren op de markt voor bergingswerk. Enerzijds zien we een sterke mate van ondernemerschap (proactieve houding) bij een deel van de bedrijven (bijvoorbeeld door een actieve houding bij het ontplooiën van nevenactiviteiten), anderzijds constateren we bij een ander deel van de bedrijven een afwachtende houding.

Ondanks het openbreken van de markt constateren wij geen trendbreuk in het aantal nieuwe toetreders tot de markt na 1999, hoewel dit indirect wel bij de invoering van marktwerking door de wetgever werd verwacht. Er zijn in de periode 1999-2003 nauwelijks nieuwe bergingsbedrijven tot de markt togetreden.

Organisatiegraad

Met name tot 1999 kenmerkte de markt voor bergingswerk zich door haar hoge organisatiegraad; er was immers maar één branchevereniging, de Nederlandse Vereniging van Bergingsspecialisten. In de loop der jaren is deze 'eenheid' uit elkaar gevallen doordat drie andere brancheverenigingen zijn opgericht. Op dit moment zijn de volgende brancheverenigingen actief: Nederlandse Vereniging van Bergingsspecialisten (VBS), Bergers Belangen Nederland (BBN), Branchevereniging voor Bergingsbedrijven (BvB) en Mobiliteitsvereniging Nederland (MVN). Het merendeel van de in Nederland opererende bergingsbedrijven heeft zich aangesloten bij één van deze vier brancheverenigingen.

Figuur 4.1: Omvang brancheverenigingen in 2004 op basis van het aantal aangesloten leden.



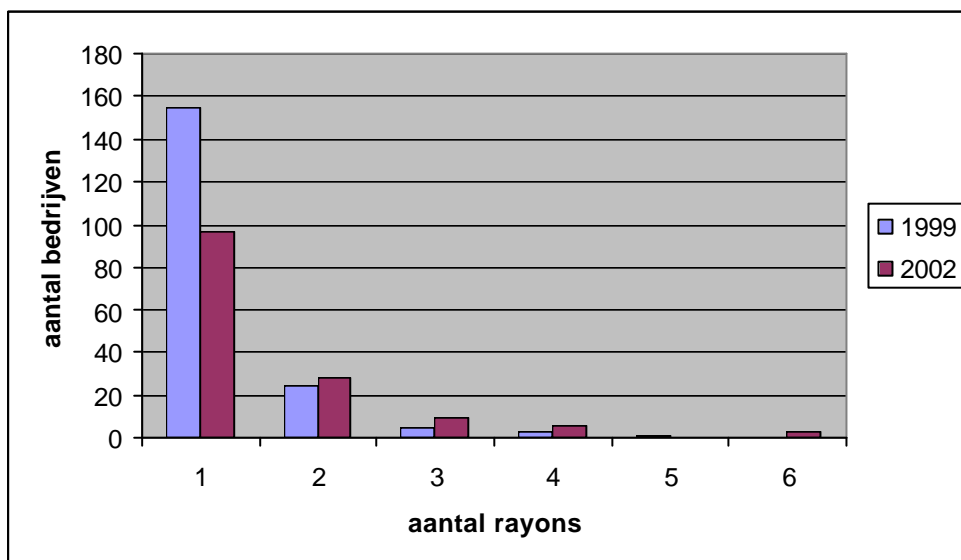
Uit bovenstaande figuur kan worden opgemaakt dat de VBS veruit het grootste aantal aangesloten bergingsbedrijven heeft. Bij bovenstaande figuur moet worden opgemerkt dat diverse bedrijven meerdere lidmaatschappen van brancheverenigingen hebben, waarbij de combinatie VBS en MVN het meest voorkomt. Doordat diverse bedrijven zijn aangesloten bij meerdere brancheverenigingen, is het enigszins ondoorzichtig geworden welke partijen de verschillende verenigingen nu vertegenwoordigen.

Verdeling over rayons

Met de invoering van marktwerking in de bergingssector werd het 'gesloten systeem' dat tot 1999 functioneerde doorbroken. Hoewel het aantal rayons na de eerste aanbestedingsronde niet was gewijzigd ten opzichte van het aantal voor 1999 (circa 233), neemt het aantal rayons na de tweede aanbestedingsronde af tot 222. Deze afname blijkt met name te zijn toe te schrijven aan de samenvoeging van enkele (kleinere) niet-rendabele rayons. Na de eerste en tweede aanbestedingsronde waren er respectievelijk 188 en 143 gecontracteerde bedrijven. Dit betekent dat er bedrijven zijn die wel als bergingsbedrijf te boek staan, maar die geen contract hebben met de SIMN of een alarmcentrale. Dit aantal is tussen 1999 en 2002 verviervoudigd van circa 10 naar circa 40 bedrijven.

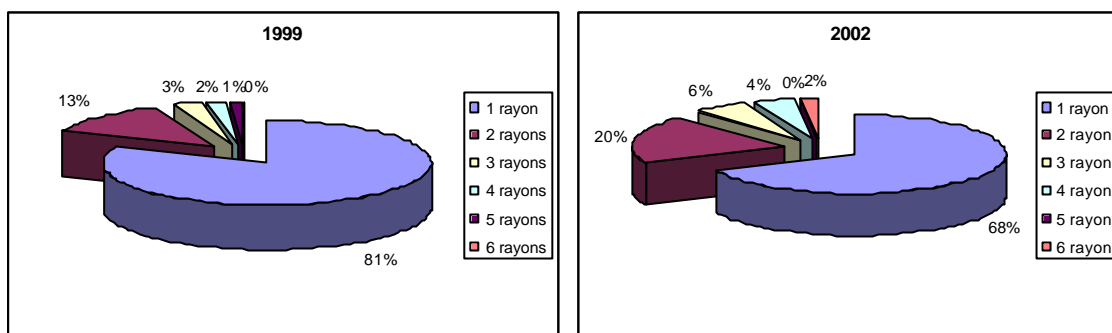
Waar bergingsbedrijven voorheen voornamelijk in één vast rayon opereerden, zien we hierin vanaf 1999 een trendbreuk. Bedrijven zijn in toenemende mate actief in meerdere rayons. In de onderstaande figuur is de verdeling weergegeven van het aantal gecontracteerde bergingsbedrijven, na een procedure van openbare aanbesteding, die werkzaam zijn in een of meer rayons.

Figuur 4.2: Absolute verdeling aantal bedrijven naar aantal rayons.



Wanneer we bovenstaande absolute verdeling vertalen naar een procentuele verdeling van het aantal bedrijven met een of meer rayons, resulteert dit voor 1999 en 2002 in de onderstaande figuren.

Figuur 4.3: Percentage bedrijven naar aantal rayons.



Uit de bovenstaande figuren blijkt dat een toenemend aantal (gecontracteerde) bedrijven sinds 1999 actief is in meer dan één rayon. In 2002 is ruim 30% van de gecontracteerde bergingsbedrijven in meer dan één rayon werkzaam. In het voorgaande hebben we reeds geconstateerd dat het aantal gecontracteerde bergingsbedrijven in deze periode eveneens is afgenomen (van 188 in 1999, naar 143 in 2002). De afname van het aantal gecontracteerde bedrijven in combinatie met het afgenomen aantal rayons kan erop duiden de (gecontracteerde) bedrijven in de sector in toenemende mate onderhevig zijn aan schaalvergroting.

Geografische verdeling rayons en bergingsbedrijven

De volgende tabel geeft weer in hoeveel rayons de afzonderlijke provincies zijn verdeeld en hoeveel gecontracteerde bergingsbedrijven er, op basis van vestigingsplaats, gevestigd zijn per provincie.

Tabel 4.1: Verdeling aantal rayons en aantal gecontracteerde bergingsbedrijven per provincie (2003).

PROVINCIE	AANTAL RAYONS	AANTAL BEDRIJVEN
Drenthe	8	7
Friesland	18	15
Flevoland	4	2
Groningen	8	6
Gelderland	32	20
Limburg	15	12
Noord-Brabant	37	30
Noord-Holland	27	17
Overijssel	15	11
Utrecht	18	10
Zeeland	9	8
Zuid-Holland	31	19

Op basis van bovenstaande tabel kunnen we constateren dat het aantal rayons per provincie sterk verschilt en dat dit ook geldt voor het aantal gecontracteerde bergingsbedrijven dat gevestigd is per provincie.

Voorts valt op dat er in alle provincies meer rayons zijn dan gecontracteerde bergingsbedrijven; in alle provincies wordt dus door minimaal één bedrijf meerdere rayons bediend. Het aantal rayons per provincie vormt voorts een indicatie voor de omvang van de rayons in die provincie. Uit hiervoor staande tabel kan worden aangenomen dat er met name in de provincies Noord-Brabant, Gelderland, Zuid-Holland en Noord-Holland relatief veel kleine rayons te vinden zijn in vergelijking met bijvoorbeeld de provincies Drenthe en Groningen.

Scannerrijden

We constateren dat met name enkele bedrijven, die als gevolg van de aanbestedingsronden in 1999 en 2002 geen contract hebben gekregen voor het uitvoeren van de eerste berging, bij ongevallen met personenauto's in het kader van IM, door middel van het afluisteren van politiestickers proberen om eerder dan de officieel (via de alarmcentrale) opgeroepen berger aanwezig te zijn om zo hun diensten aan de gestrande automobilist aan te bieden. Dit is het zogenaamde 'scannerrijden'.

Voorts maken wij uit gesprekken met alarmcentrales op dat zij nota's van niet-gecontracteerde bergers niet betalen, maar dat die grotendeels aan deze bergers terugsturen. Deze nota's worden vervolgens rechtstreeks bij de verzekeringsmaatschappijen in rekening gebracht. Hierbij blijkt het in de praktijk vaak voor te komen dat verzekeraars deze rekening van bergers wel rechtstreeks vergoeden.

Over de rechtmatigheid van het scannerrijden zijn (worden) reeds verschillende juridische procedures gevoerd. We constateren ook dat door partijen verschillende initiatieven tot het nemen van maatregelen worden opgestart om het verschijnsel van scannerrijden te voorkomen of te ontmoedigen. In het volgende hoofdstuk zullen we hier op terugkomen.

4.1.3 Het bergingsproduct

Omvang

De totale markt in Nederland voor bergingen wordt door onze gesprekspartners geraamd op circa 180.000 - 200.000 bergingen per jaar (dit is exclusief de vrachtautoberging). Circa 15% van het bergingswerk wordt uitgevoerd op het hoofdwegennet, de resterende 85% betreft het onderliggend wegennet. De ontwikkeling van het aantal meldingen op het hoofdwegennet, onderverdeeld naar oorzaak, is weergegeven in tabel 4.1. In totaal zijn er jaarlijks ruim 28.000 personenauto incidenten en ruim 1700 vrachtwagen incidenten per jaar. Het verrichten van bergingswerk kent verscheidene oorzaken: ongeval, pech, achtergelaten voertuig en vergeefse rit. Bij personenauto's komen ongevallen verreweg het meeste voor. Daarna vergeefse ritten, pechgevallen en achtergelaten voertuigen. Bij vrachtwagenincidenten komen de pechgevallen het meeste voor, snel gevolgd door het aantal ongevallen.

Het aantal meldingen in de personenautoberging neemt (jaarlijks) toe. In de vrachtwagenberging is er een redelijk constante ontwikkeling waar te nemen. De toename van het aantal meldingen in de personenautoberging kan mogelijk mede worden verklaard door de groei van de mobiliteit in de afgelopen jaren. Het aantal meldingen voor bergingswerk als gevolg van ongevallen in de personenautoberging op het hoofdwegennet is de afgelopen 4 jaar met circa 10% toegenomen. Het aantal meldingen als gevolg van ongevallen in de vrachtautoberging is in dezelfde periode (fors) afgenomen.

Voorts is te constateren dat het aantal meldingen als gevolg van pechgevallen de laatste jaren in beide sectoren is gestegen, waarbij de forse toename van het aantal pechgevallen van personenauto's in 2002 zeer opvallend is.

Tabel 4.2: Verdeling aantal personenauto-/vrachtwagenmeldingen (pa/vw) naar oorzaak op HWN.

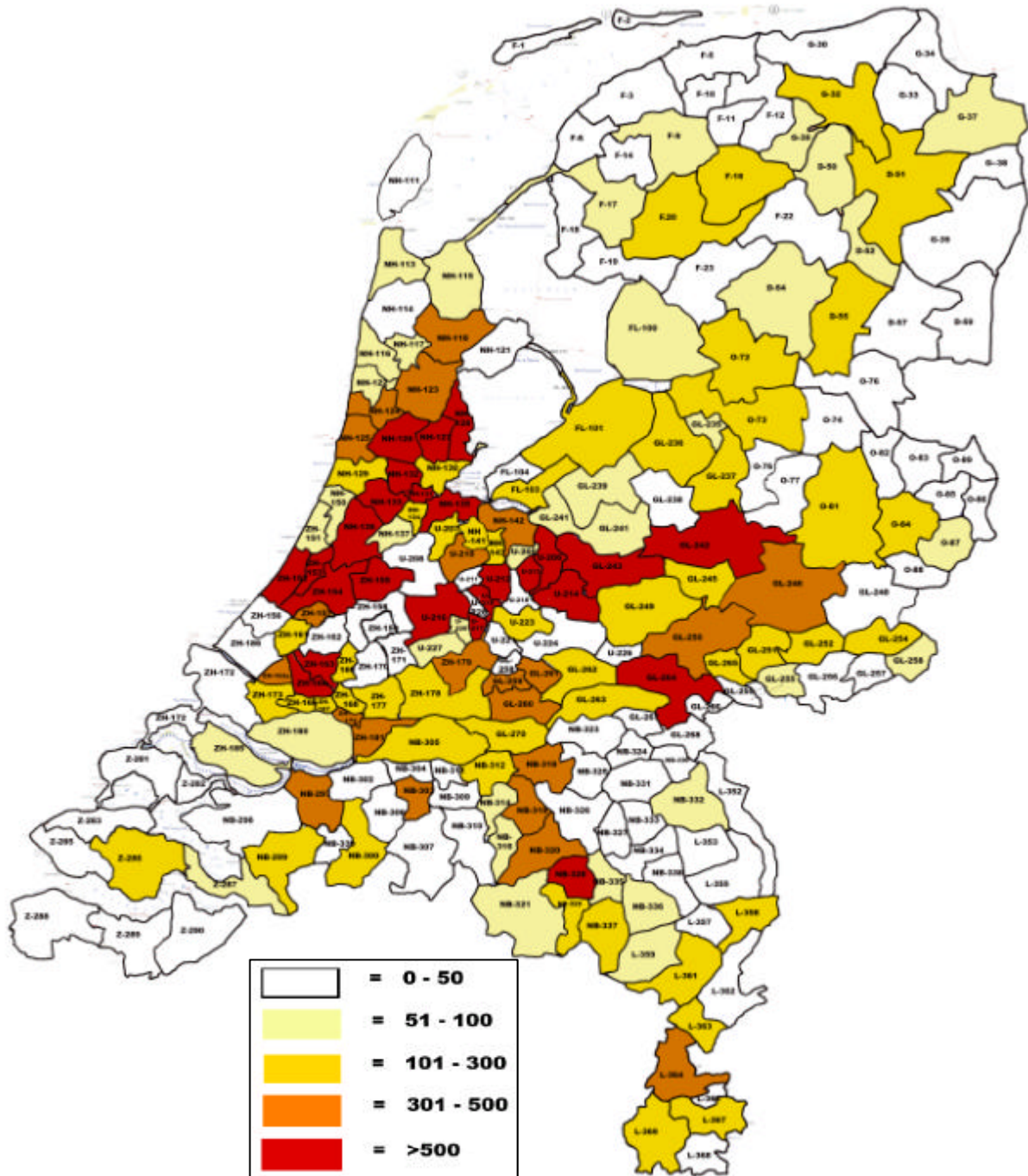
Jaar	Ongeval		Pech		Achtergelaten vtg*		Vergeefse rit		Totaal	
	pa	vw	pa	vw	pa	vw	pa	vw	pa	vw
2000	17258						7203	86	24461	1208
2001	18141	865	1407	637	506		5860	143	25914	1645
2002	18150	827	2299	773	848		6178	181	27475	1781
2003	18743	675	2554	796	1065		6191	252	28553	1723

(Bron: CMI/CMV), * wegsleepregeling obstakelvrije zone

Geografische spreiding naar rayon

De geografische spreiding van het aantal personenautomeldingen op het hoofdwegennet in 2003 is weergegeven in de volgende figuur. Uit deze figuur kunnen we constateren dat de meeste meldingen (ongevallen) zich voordoen in de Randstad, en daarbuiten rondom de grote steden. Dit betreft echter maar een klein aantal rayons. Verder zijn de (grote) verschillen in omvang van de rayons tussen de provincies waar te nemen.

Figuur 4.4: Geografische spreiding CMI-meldingen naar rayon.



4.1.4 De markt

Het beeld dat de bergingssector zich ten aanzien van de verdeling van de hoeveelheid werk laat karakteriseren als een heterogene sector wordt bevestigd indien wordt gekeken naar de ontwikkeling van het aantal CMI- en CMV-meldingen (ongeval, pech, vergeefse rit) per bergingsbedrijf op het hoofdwegennet, als gevolg van de aanbestedingsronden die in 1999 respectievelijk 2002 hebben plaatsgevonden.

Op basis van kwantitatieve gegevens over de eerste berging van personenauto's op het hoofdwegennet, die door het CMI aan ons ter beschikking zijn gesteld, constateren we dat er in dit marktsegment veel bedrijven actief zijn met relatief weinig meldingen, en een gering aantal bedrijven met veel meldingen. In 2003 (na de tweede aanbestedingsronde) zijn er in vergelijking met 2001 (na de eerste aanbestedingsronde) veel meer bedrijven die geen enkele melding meer ontvangen. We constateren een grote mate van spreiding van het aantal meldingen per bedrijf, indien we de situatie in 2001 vergelijken met 2003. In de periode tot 2003 blijkt het gemiddeld aantal CMI-meldingen per bedrijf ongeveer constant te zijn (gemiddeld 160 meldingen per bedrijf), met een toename in 2003 (gemiddeld 215 meldingen per bedrijf). Deze toename van het gemiddeld aantal meldingen per bedrijf is met name veroorzaakt doordat het aantal bedrijven met een CMI-melding (het aantal gecontracteerde bedrijven) in dezelfde periode is afgenomen.

Ook in de vrachtautoberging kan, op basis van het aantal CMV-meldingen per bedrijf voor het hoofdwegennet, worden geconstateerd dat ook in dit marktsegment relatief veel bedrijven werkzaam zijn met weinig meldingen en een beperkt aantal bedrijven met veel meldingen. De grote spreiding in het aantal meldingen per bedrijf is in dit marktsegment echter minder groot in vergelijking tot de personenautoberging. Verder constateren wij dat er in dit marktsegment in totaal minder werk 'te verdelen is', en dat het aantal CMV-meldingen per bedrijf in de periode 2001 – 2003 is gestegen van gemiddeld 14 naar gemiddeld 21 meldingen.

4.2 GEDRAG

De veranderingen in de markt voor bergingswerk hebben sinds de invoering van marktwerking enkele veranderingen in het gedrag van marktpartijen teweeggebracht. Aandachtspunten met betrekking tot het gedrag van marktpartijen zijn met name strategieën over de inkoop (gunning van het werk), de prijs en de mate van samenwerking tussen partijen. Onderwerpen die aan bod komen in het kader van prijsstelling zijn bijvoorbeeld de vragen in hoeverre er kruisfinanciering plaatsvindt tussen de verschillende marktsegmenten (personenauto- en vrachtwagenberging) en of er wel of niet onderhandelingen plaatsvinden tussen opdrachtgevers en individuele bergingsbedrijven. Ten aanzien van de strategieën van partijen over de mate van specialisatie dan wel differentiatie wordt bijvoorbeeld ingegaan op de vraag of er (in toenemende mate) sprake is van samenwerkingverbanden tussen marktpartijen.

4.2.1 Inkoopstrategie

De inkoopstrategie komt tot uiting in de wijze waarop opdrachtgevers tot de gunning van het te verdelen bergingswerk komen.

Personenautoberging hoofdwegennet

De SIMN is opdrachtgever voor de eerste berging van personenauto's op het hoofdwegennet. SIMN opereert op grond van een door de NMa verleende ontheffing en contracteert per rayon één berger die zorg draagt voor de eerste berging op alle hoofdwegen in dat rayon. Elke drie jaar organiseert de SIMN een *openbare aanbesteding* voor de gunning van de rayons aan bergingsbedrijven.

In een openbare aanbesteding zijn horizontale prijsafspraken niet toegestaan. Daarom dienen de biedingen op een rayon door zelfstandige en individuele rechtspersonen te worden uitgebracht en worden offertes door combinaties van bedrijven niet in behandeling genomen. De rayons worden in één keer gegund (geen fasering), waarbij ieder rayon afzonderlijk wordt aanbesteed. Geïnteresseerde bedrijven kunnen op meerdere rayons tegelijk inschrijven. De selectie van een bedrijf gebeurt op het niveau van een individueel rayon; de afweging vindt in elk rayon apart plaats op basis van de voor dat rayon voorliggende offertes.

Er wordt gegund op basis van objectieve criteria. Het bepalende gunningcriterium is het gewogen gemiddelde van de door het bergingsbedrijf geoffreerde prijzen.⁵ Er wordt gekeken hoe vaak de verschillende typen bergingen en de verschillende typen meerwerk (de tariefcategorieën) in de praktijk voorkomen zodat kan worden vastgesteld hoe aantrekkelijk het in een bepaalde offerte aangeboden totale pakket aan tarieven zich verhoudt tot dat in andere aanbiedingen. In principe wordt een rayon gegund aan die aanbieder die de laagste tarieven aanbiedt. Hierop bestaan twee uitzonderingen:

- bedrijven kunnen van gunning worden uitgesloten op basis van in het verleden gebleken gebrek aan dienstverlening en/of commerciële betrouwbaarheid jegens de SIMN, jegens een van de bij de SIMN aangesloten alarmcentrales of jegens de gestrande automobilist
- gunning van een of meer rayons kan worden tegengehouden als er gerede gronden zijn om aan te nemen dat het betrokken bedrijf niet over de middelen (kwalitatief en/of kwantitatief) beschikt om in alle geoffreerde rayons de gevraagde diensten te leveren.

Gunningbesluiten vinden plaats onder het voorbehoud dat het bedrijf waaraan een rayon is gegund, tijdig kan aantonen dat het voldoet aan de in het contract gestelde kwaliteitseisen. Bovendien vindt gunning plaats onder voorbehoud van een door de Commissie van Beroep te nemen besluit inzake beroep dat mogelijk door andere belanghebbenden tegen het voorlopige besluit wordt ingesteld.

We constateren enig verschil tussen de reden van afwijzing van niet gecontracteerde bergers als gevolg van de aanbestedingsronden die in 1999 en 2002 hebben plaatsgevonden. Zowel in 1999 als in 2002 zijn bergers afgewezen op de criteria kwaliteit en prijs. Daarnaast voldeed bij de aanbestedingsronde in 2002 een groep bergers niet aan de voorwaarden van inschrijving, doordat zij deze inschrijving deden als gezamenlijk collectief.

⁵ Een berger offreert prijzen voor een drie bergingscategorieën en voor 'meerwerk'. De categorieën zijn: A) berging naar berger, B) berging naar bestemming en C) vergeefse rit. Meerwerk betreft stalling per dag, extra tijd per kwartier en extra man per kwartier. Voor de categorieën en meerwerk worden biedingen gedaan voor werkdagen (8:00-18:00uur) en tijden daarbuiten.

Personenautoberging onderliggend wegennet

Voor de tweede berging van personenauto's alsmede voor de (eerste en tweede) berging van personenauto's op het onderliggend wegennet zijn de individuele alarmcentrales opdrachtgever. Voor de eerder genoemde bergingen wijzen de alarmcentrales rayons toe op basis van een meervoudige aanbesteding, voor een periode van 3-5 jaar. Hierbij kan het voorkomen dat iedere alarmcentrale voor het te verrichten bergingswerk een ander bedrijf contracteert.

We constateren dat alarmcentrales, sinds de intrekking van de gedeeltelijke ontheffing van de SIMN door de NMa, veelal de bestaande contracten tussen de SIMN en de bergingsbedrijven voor het onderliggend wegennet hebben overgenomen. Tegen de overname van deze contracten zijn door enkele partijen uit de markt bezwaren aangetekend, omdat zij vonden dat het bergingswerk uit deze contracten opnieuw moest worden gegund. Deze partijen zijn echter in een later stadium in het ongelijk gesteld.

Het gunningproces van het bergingswerk door alarmcentrales is vergelijkbaar met dat van de SIMN zoals hiervoor is beschreven. Toch kunnen enkele verschillen worden geconstateerd:

- Alarmcentrales blijken in het verleden enkele bedrijven van het proces van gunning te hebben uitgesloten op basis van in het verleden gebleken gebrek aan dienstverlening en/of commerciële betrouwbaarheid of dat het betrokken bedrijf niet over de middelen (kwalitatief en/of kwantitatief) beschikt om in alle geoffreerde rayons de gevraagde diensten te leveren.
- We constateren onder de alarmcentrales een toenemend economisch bewustzijn bij de gunning van het bergingswerk. Dit uit zich erin dat bij het gunningproces wordt gelet op een goede en realistische prijs-kwaliteitverhouding van de te leveren dienst door het betreffende bergingsbedrijf.
- Indien de ontvangen offerte leidt tot gerede twijfel bij de alarmcentrale, kan zij besluiten tot een veldonderzoek bij het betreffende bedrijf. Dit veldonderzoek concentreert zich enerzijds op de situering van het bedrijf ten opzichte van de bediening van het rayon (de gestelde aanrijdtijden) en anderzijds op de kwaliteitseisen. We constateren dat alarmcentrales in het verleden in enkele gevallen dergelijk veldonderzoek hebben verricht.

Vrachtautoberging

De gunning van het bergingswerk voor de vrachtautoberging kent een andere systematiek in vergelijking tot de personenautoberging. Voor het bergingswerk in de vrachtautoberging op het hoofdwegennet schakelen de regionale directies van de Rijkswaterstaat de verschillende zware-bergingsbedrijven in (Wet beheer RWS-werken). Rijkswaterstaat maakt voor de uitvoering van de individuele vrachtautobergingen prijsafspraken met individuele bergingsbedrijven. Deze bergingsbedrijven dienen in het bezit te zijn van een VBS-kwalificatie of minimaal hieraan gelijkwaardig te zijn. In het kader van IM Vrachtauto's is voor de uitvoering hiervan onder meer een onafhankelijk Centraal Meldpunt Vrachtautoberging (CMV) opgericht, dat fungeert als alarmcentrale ten behoeve van de eerste berging van incidenten met vrachtauto's. Voor de vrachtautoberging op het onderliggend wegennet heeft de eigenaar/houder van het voertuig, afhankelijk van de vraag of het voertuig is verzekerd, de vrijheid om zelf een bergingsbedrijf te selecteren.

4.2.2 Prijsstrategie

Tariefontwikkeling

De verwachtingen van de wetgever bij de invoering van marktwerking in de bergingssector concentreerden zich voornamelijk op enige daling van de tarieven. Hieruit zou afgeleid kunnen worden dat verwacht werd dat de prijzen voor de opdrachtgevers van bergingswerk gunstig beïnvloed zouden worden door een toename van de efficiëntie en een zekere mate van differentiatie en specialisatie. Uit de door ons gevoerde gesprekken met betrokken partijen wordt aangegeven dat het (gemiddelde) tariefniveau van het bergingsproduct (met name in de eerste berging) kort na 1999 met circa 8% omhoog is gegaan, waarna vervolgens een lichte daling waarneembaar was. De twee jaren daarvoor waren de prijzen als gevolg van verwachte ordening in de markt bevroren. Op dit moment ligt de gemiddelde prijs voor de personenautoberging tussen de € 90 en € 250, met uitschieters in bijzondere (geografische) gebieden. Voorts blijkt uit gesprekken dat de hevigste concurrentie plaatsvindt op het marktsegment van de personenautoberging. De prijszetting in dit marktsegment is afhankelijk van het aantal bergingen in een rayon en de grootte van het gebied, alsmede de concurrentie en de aard (structuurkenmerken) van het gebied.

Voorts blijken er steeds meer bedrijven te zijn die zich willen onderscheiden door lagere tarieven. Hierbij blijkt het enerzijds te gaan om bedrijven die een meer kostprijsgeoriënteerde tariefstelling nastreven en anderzijds, zo blijkt uit gesprekken met betrokkenen, om 'prijsstunters' die tarieven aanbieden die rond de kostprijs (en in sommige gevallen hieronder) liggen om op deze wijze verzekerd te zijn van werk in de komende periode. Met name deze laatste 'trend' wordt door velen beschouwd als bedreiging voor een goed functionerende bergingssector in de toekomst. Immers, de gesprekspartners zijn van mening dat een dergelijk lage tariefstelling ten koste gaat van de kwaliteit van de dienstverlening en de continuïteit van de dienstuitvoering.

Daarnaast geeft het merendeel van de gesprekspartners aan de sterk toegenomen aandacht voor de prijzen van het bergingsproduct als bedreiging te ervaren. Als gevolg van de stijgende kosten voor met name materieel en personeel (alsmede huisvesting) en de steeds grotere concurrentie komen de marges volgens sommige respondenten (verder) onder druk te staan. Men pleit ervoor te waken dat kostprijsgeoriënteerde tariefstelling zo ver doorschiet dat dit ten koste gaat van een gezonde bedrijfsvoering van het individuele bergingsbedrijf.

De tariefstelling in de vrachtautoberging verschilt wezenlijk van die in de personenautoberging. In de vrachtautoberging worden prijsafspraken gemaakt tussen Rijkswaterstaat en individuele bergingsbedrijven op basis van de door de zware bergers ingediende offertes bij de verschillende regionale directies. Doordat de tarieven in de vrachtautoberging gebaseerd zijn op bloktijden, kan geen directe relatie worden gelegd tussen de kosten voor het bergingswerk en de werkelijke tijdsbesteding door het bergingsbedrijf. De uurtarieven voor het bergingswerk in de vrachtautoberging blijkt, afhankelijk van het gewicht van het te bergen voertuig, te liggen tussen € 100 en € 300. Naar verluid bestaan er aanzienlijke verschillen tussen de prijzen in de vrachtautoberging die de verschillende regionale directies met de verschillende bergingsbedrijven overeenkomen. Overall constateren we dat de in Nederland gehanteerde tarieven, in vergelijking met bijvoorbeeld Duitsland, laag zijn.

Verder constateren we dat in de huidige situatie door de opdrachtgever van het zware bergingswerk nauwelijks sturing plaatsvindt op prijs; de opdracht voor het bergingswerk blijkt meestal te gaan naar de dichtstbijzijnde berger van voldoende kwaliteit.

Uit de door ons gevoerde gesprekken blijkt dat Rijkswaterstaat op dit moment bezig is met het opstellen van een modelovereenkomst zware bergers, om beter op de kosten te kunnen sturen, en dat zij tevens de wijze van opdrachtverlening kritisch tegen het licht houdt.

Kruisfinanciering

Van kruisfinanciering kan worden gesproken als de tarieven voor met name de vrachtwagenberging niet kostendekkend zijn, en dat een deel van deze kosten gedekt worden door de inkomsten uit de personenautoberging.

De markt voor bergingswerk laat zich hoofdzakelijk kenmerken vanwege haar kapitaalintensieve karakter. Dit geldt in sterke mate voor de vrachtautoberging. De indruk bestaat dat het uitsluitend verrichten van activiteiten in de vrachtautoberging, als gevolg van het kapitaalintensieve karakter en de onrendabele markt, geen toekomstperspectief kan bieden. Uit gesprekken blijkt dat deze indruk met name wordt ingegeven doordat in de vrachtautoberging, in vergelijking met de ons omringende landen, lage tarieven worden gehanteerd. Gesprekspartners spreken de verwachting uit dat deze tarieven op de lange termijn zullen stijgen. Tevens bevestigen zij dat in de huidige situatie kruisfinanciering tussen de personenauto- en de vrachtautoberging door een deel van de bedrijven wordt toegepast. Kruisfinanciering tussen de eerste en tweede berging of tussen de werkzaamheden op het hoofd- en onderliggend wegennet komt volgens gesprekspartners nagenoeg niet voor.

4.2.3 Samenwerkingsstrategieën

Naast de personenauto- of vrachtautoberging kan een bergingsbedrijf ook andere diensten verrichten. Hierbij kan men denken aan het transport van voertuigen voor autodealers en/of leasebedrijven en transporten van in het buitenland gestrande personenauto's en vrachtwagens. We constateren in de bergingssector een toenemende tendens naar differentiatie en het ontwikkelen van nevenactiviteiten. Specialisatie van bergingsactiviteiten door bedrijven komt veel minder voor.

Om te kunnen differentiëren ten behoeve van het ontwikkelen van nevenactiviteiten is een bepaalde schaalomvang vereist. De huidige tendens die wij waarnemen van schaalvergroting in de markt voor bergingswerk, zou mede te verklaren zijn uit de motivatie (en mogelijk ook noodzaak) om te differentiëren. De belangrijkste strategieën zijn samenwerkingsverbanden tussen bergingsbedrijven en samenwerkingsverbanden van bergingsbedrijven met andere partijen.

Samenwerkingsverbanden tussen bergingsbedrijven

Binnen de bergingssector is een tendens waarneembaar dat bergingsbedrijven op basis van zelfstandigheid deelnemen aan een samenwerkingsverband om gezamenlijk activiteiten te ontplooiën ten aanzien van de uitvoering van het bergingswerk. Dergelijke samenwerkingsverbanden doen zich tot op heden (met name) voor in het doortransport (2e berging) van personenauto's op het hoofdwegennet.

Binnen deze deelmarkt van het doortransport blijkt dat er schaalvoordelen zijn te behalen door het combineren van ritten zodat lege retourritten niet meer nodig zijn. Het principe is dan dat bedrijven op toerbeurt rijden en voertuigen ophalen en wegbrengen. Deze constructie zorgt voor een hogere bezettingsgraad van de voertuigen en voor grotere beschikbaarheid van voertuigen in de nabijheid van bergers (omdat niet iedereen aan het rijden is). Bovendien hoeft minder te worden geïnvesteerd in de voertuigen. Voorbeelden van dergelijke samenwerkingsverbanden zijn Coöperatief Transport Europa (CTE) of BTC⁶.

Verder geven onze gesprekspartners aan dat de tendens tot het vormen van samenwerkingsverbanden tussen bedrijven zich in de toekomst ook zal voordoen voor de eerste berging van personenauto's op het onderliggend wegennet. Doordat de nieuwe contracten voor deze berging via een meervoudige aanbesteding worden toegewezen, wordt hier naar de mening van respondenten voldoende ruimte voor gecreëerd.

Samenwerkingsverbanden van bergingsbedrijven met andere partijen

Samenwerkingsverbanden van bergingsbedrijven met een andere partij blijken veelvuldig voor te komen. Vanuit het oogpunt van mededinging kan dit worden toegejuicht. Hoofdzakelijk gaat het hierbij om samenwerkingsverbanden met garages, autodealers en schadeherstelbedrijven, ten behoeve van het ontplooiën van zogenaamde 'toegevoegde-waarde diensten'. Voor met name de niet-gecontracteerde bergingsbedrijven blijkt het aangaan van dergelijke samenwerkingsverbanden voornamelijk te zijn ingegeven uit de noodzaak om de periode tussen twee gunningen te 'overbruggen'. Onze gesprekspartners geven aan dat deze samenwerkingsverbanden worden geïnitieerd voor het ontplooiën van (winstgevende) nevenactiviteiten in afwachting van de nieuwe aanbestedingsronde.

Daarnaast stellen partijen nieuwe verhoudingen te verwachten binnen de sector als gevolg van de positionering van automobiefabrikanten als 'nieuwe speler' op de markt, die de (auto)consument zo veel mogelijk een totaal dienstenpakket wil kunnen garanderen. Respondenten spreken de verwachting uit dat toekomstige samenwerkingsverbanden met andere partijen zich met name op deze 'nieuwe speler' zullen toeleggen. Enerzijds mag worden verwacht dat dergelijke samenwerkingsverbanden kansen biedt voor bergingsbedrijven door het aangaan van strategische allianties met de automobiefabrikanten. Anderzijds zijn er tevens bedreigingen te verwachten die zich uiten in toenemende concurrentie en een afname van de hoeveelheid werk uit de reguliere contracten.

4.3 PRESTATIES

Met de invoering van marktwerking in de bergingssector werden niet expliciet belangrijke veranderingen in de prestaties op de markt van bergingswerk verwacht. Desondanks kunnen we enkele relevante ontwikkelingen onderscheiden die in deze paragraaf worden beschreven aan de hand van de volgende thema's kwaliteit (paragraaf 4.3.1) en bedrijfsvoering (paragraaf 4.3.2).

⁶ CTE en BTC zijn samenwerkingsverbanden van bergingsbedrijven in het doortransport. Deze bedrijven bieden ieder voor zich op de rayons, maar bundelen hun krachten bij doortransportopdrachten voor grotere afstanden (vanaf 50 km). Dan lopen de tarieven via het samenwerkingsverband. De schaalvergroting biedt kostenvoordelen waarvan niet alleen de bergingsbedrijven maar ook de alarmcentrales profiteren (korting).

4.3.1 Kwaliteit

In deze paragraaf gaan we nader in op de ontwikkelingen ten aanzien van de kwaliteit die zich sinds de invoering van marktwerking hebben voltrokken. Er bestaat geen eenduidig beeld wat onder kwaliteit wordt verstaan. Voor het beschrijven van de ontwikkelingen ten aanzien van de kwaliteit onderscheiden we de klantvriendelijkheid, de aanrijdtijden, eisen ten aanzien van materieel en personeel en de kwaliteitszorg en -bewaking (onder meer via toezicht).

We constateren dat de sector reeds vanaf de jaren negentig het initiatief heeft genomen tot het nader concretiseren en formaliseren van kwaliteitseisen voor de uitvoering van het bergingswerk. Bij de invoering van IM zijn met de alarmcentrales, verenigd in de SIMN, en de verzekeraars afspraken gemaakt over de kwaliteit van het bergingswerk op het hoofdwegennet. Het betrof een set van kwaliteitseisen en afspraken over de aanrijdtijden. Bij de twee aanbestedingsrondes in 1999 en 2002 is door de SIMN een kwaliteitsreglement gehanteerd waaraan geïnteresseerde bedrijven moesten voldoen. Het betreft eisen met betrekking tot het materieel, het personeel en de huisvesting van het betreffende bedrijf.

Klantvriendelijkheid

Het aantal klachten van wegbeheerders, politiediensten en/of de individuele automobilist (als 'afnemer' van bergingswerk) vormt een goede indicator voor de klantvriendelijkheid van het bergingswerk.

We moeten echter constateren dat de klachtenbehandeling tot 2002 niet geconcentreerd heeft plaatsgevonden; er was geen uniforme dossieropbouw bij klachten, hetgeen niet ten goede is gekomen aan de doorzichtigheid voor de opdrachtgever voor het bergingswerk. Bij de laatste aanbesteding in 2002 door de alarmcentrales verenigd in de SIMN is bij de aanbesteding een klachtenprocedure ingesteld, waar klachten over een berging schriftelijk kunnen worden ingediend. Deze klachtenprocedure is ingesteld voor het gehele wegennet.

We constateren hierbij echter enkele hiaten in de registratie van de klachten, waardoor we ons geen helder beeld hebben kunnen vormen van het aantal, de aard en de afhandeling van ingediende klachten. Het merendeel van onze gesprekspartners geeft overigens aan de indruk te hebben dat het aantal klachten in vergelijking tot het aantal bergingen dat jaarlijks wordt verricht, nog altijd zeer gering te noemen is (gesproken wordt dat sinds de invoering van marktwerking eind 1999 in totaal circa 40 klachten zijn ontvangen).

Aanrijdtijden

In 2002 is door Berenschot een onderzoek uitgevoerd naar de effecten van IM op het hoofdwegennet. Conclusie van dit onderzoek was dat de landelijke regelingen van Incident Management hebben geleid tot een tijdwinst in het traject 'melding ongeval - aankomst berger'. Voor personenauto-incidenten werden de normtijden in de meeste onderzochte gevallen gemakkelijk behaald. Voor vrachtwagenincidenten werd geconstateerd dat de gestelde aanrijdtijden gehaald dan wel behoorlijk dicht benaderd werden. Hierbij stelden de onderzoekers vast dat de spreiding van de gerealiseerde tijden bij vrachtwagens groter was dan bij personenauto's. Bij het tijdsinterval 'melding berger - berger ter plaatse' werd geconstateerd dat de norm voor vrachtwagens gemiddeld net niet gehaald werd.

Recentelijk is door Berenschot in enkele specifieke regio's onderzocht of de beoogde tijds-winst na de aanbesteding van het bergingswerk per 1 december 2002 nog steeds wordt be-haald. We volstaan hier met de weergave van enkele relevante conclusies uit dit onderzoek:

- de aanrijdtijden bij personenauto-incidenten zijn in het algemeen binnen de norm die aan de bergers is gesteld
- de aanrijdtijden voor bergers van vrachtauto's is ten opzichte van 2002 verbeterd, gemiddeld genomen arriveert de berger nu binnen de daarvoor gestelde intervaltijd van 30 minuten
- de informatievoorziening over de intervaltijd ('melden berger – berger ter plaatse') en die van 'opdracht politieauto – tijdstip ter plaatse' is door gebrekkige registratie niet betrouwbaar en niet volledig
- de registratie over aanrijdtijden van bergers bij de SIMN is onvoldoende om een vol-ledig en betrouwbaar beeld te krijgen. Anders is dat bij het CMV waar de vrachtauto-incidenten goed worden gemonitord
- de contracten tussen bergers en de Stichting Incident Management, waarin de IM-normen zijn voorgeschreven, blijken niet tot een duidelijke (behoefte aan) registratie van de prestaties van de bergers aanleiding te geven.

Materieel en personeel

Ten aanzien van de opgestelde kwaliteitsnormen voor het materieel constateren we dat met name na de gunning uit de eerste aanbestedingsronde een deel van de bergingsvoertuigen niet aan de wettelijke vereisten voldeed. Bij de gunning uit de tweede aanbestedingsronde werd vervolgens als voorwaarde voor gunning gesteld dat de berger diende aan te tonen dat de voertuigen aan de gestelde eisen voldeden⁷. Gebleken is echter dat een aantal bedrijven gedurende een korte aanlooperperiode niet aan alle (wettelijke) vereisten heeft kunnen vol-doen. Deze termijn, zo constateren we uit de gevoerde gesprekken, bleek echter voor som-mige bedrijven nog te kort om aan de gestelde voertuigeisen te voldoen.

We constateren dat de kwaliteitseisen die worden gesteld aan het personeel dat werkzaam is bij de individuele bergingsbedrijven sinds 1999 sterk zijn aangescherpt. Bij de eerste en tweede aanbestedingsronde waren de aan het personeel gestelde (opleidings)eisen alge-meen van aard en slechts van toepassing op een beperkte groep. De kwaliteitseisen voor het bij het bergingsbedrijf werkzame personeel voor de aankomende aanbestedingsronde zijn expliciet toegesneden op de verschillende functies die gerelateerd zijn aan de uitvoering van het bergingswerk. Hierbij wordt tevens specifieke aandacht geschonken aan de hiervoor benodigde kennis en vaardigheden.

⁷ 'Ondertekening en inzending van een of meer offerteformulieren betekent dat het inzendende bedrijf: verklaart te voldoen aan de kwaliteitseisen die zijn beschreven in de lijst van kwaliteitsei-sen voor bergingsbedrijven; verklaart om binnen drie maanden na een eventuele gunning het cer-tificaat te overleggen dat het bedrijf voldoet aan de kwaliteitseisen'.

Ondanks de opgestelde kwaliteitseisen constateren we nog wel verschillen in de wijze waarop hieraan door de verschillende bedrijven daadwerkelijk invulling wordt gegeven. Het gaat hierbij om de kwaliteit van het in te zetten materieel, het opleidingsniveau van werknemers en algemene eisen rondom de huisvesting van bedrijven. Als gevolg van de verschillende percepties bij bedrijven van kwaliteit blijkt er geen uniform kwaliteitsniveau in de sector aanwezig te zijn. We constateren dat het na te streven kwaliteitsniveau, en de hiertoe noodzakelijke investeringen, tussen bedrijven verschillen vertoont.

Kwaliteitszorg en -bewaking

Belangrijk aspect van het waarborgen van de kwaliteit van de dienstverlening in de markt voor bergingswerk vormt het toezicht. Toezicht vormt naar onze mening een belangrijke voorwaarde ter waarborging van een goede kwaliteit en een hoge standaard van de uitvoering van het bergingswerk. Een belangrijk doel van toezicht ligt immers in de preventieve werking die ervan uitgaat.

In de praktijk constateren we dat er in de markt voor bergingswerk met name sprake is van verbrokkeld toezicht, en dat een centrale instantie hiertoe ontbreekt. Het toezicht blijkt nu voornamelijk beperkt te zijn tot de gesteldheid van het in te zetten materieel. In verband met de kwaliteitsbewaking moeten we voorts constateren dat de initiatieven vanuit de sector op het gebied van kwaliteitsbeleid zich hoofdzakelijk hebben beperkt tot de formalisering van de kwaliteitseisen. We constateren dat er vrijwel geen objectieve kwalitatieve managementinformatie voorhanden is over het bergingsproces.

De instelling van één meldpunt ten behoeve van de landelijke politie vormt onzes inziens dan ook een belangrijke stap in het verbeteren en waarborgen van een kwalitatief goede dienstverlening. Dit zogenaamd Landelijk Centraal Meldpunt kan immers resulteren in een snellere melding van de politie (via dit meldpunt) bij de betreffende gecontracteerde berger. Hierdoor ontstaat een versnelling van de tevoren gecertificeerde bergingshulp op de ongevallocatie.

In de vrachtautoberging bestaat een Commissie van Toezicht die structureel toezicht houdt op de kwaliteit van het bergingswerk. Deze commissie is ingesteld door en vanuit de sector zelf, en bestaat uit vertegenwoordigers van direct bij de zware berging betrokken partijen (bijvoorbeeld Verbond van Verzekeraars, alarmcentrales, enkele verzekeringsmaatschappijen en bergers). We constateren dat er geen Commissie van Toezicht voor de personenauto-berging bestaat. Een knelpunt dat wij hier signaleren is dat partijen de noodzaak ervan wel onderkennen, maar tot op heden niet tot de daadwerkelijke invoering ervan overgaan.

4.3.2 Bedrijfsvoering

Voor dit onderzoek zijn in zeer beperkte mate kwantitatieve gegevens over de bedrijfsvoering van individuele bedrijven uit de bergingssector aan ons ter beschikking gesteld. Ten aanzien van de constatering op dit onderdeel baseren we ons voornamelijk op de gesprekken die wij met partijen uit de markt hebben gevoerd.

Gesprekspartners geven hierbij aan dat, als gevolg van het tot 1999 gehanteerde tariefstelsel, in combinatie met een 'gesloten' systeem, in het verleden (hoge) winsten in de markt voor bergingswerk konden worden behaald. Door de invoering van marktwerking (waarvoor de markt werd opengebroken) en de prijsconcurrentie die dit tot gevolg heeft gehad, verwachten partijen dat deze winsten de afgelopen jaren zijn gedaald.

Daarnaast zou de overgang naar een ander tariefstelsel en de vrije(re) toetreding het kostenbewustzijn stimuleren. Hierbij moeten we de kanttekening plaatsen dat door partijen uit de markt aan ons geen kwantitatieve gegevens zijn verstrekt over de winstgevendheid en de productiviteit in de sector (bedrijfsgevoelige informatie).

Uit de gesprekken die we met marktpartijen hebben gevoerd, kunnen we verder constateren dat de concurrentie zich met name toespitst op de eerste berging van personenauto's. Partijen geven aan dat zowel de tweede berging van personenauto's alsook de vrachtauto-berging geen rendabele marktsegmenten vormen bij de huidige prijsniveaus. Dit laatste kunnen we direct in verband brengen met onze eerdere constatering dat dit in de markt wordt opgelost doordat enkele bedrijven kruisfinanciering toepassen.

Verder zijn onze gesprekspartners van mening dat er binnen de markt van bergingswerk een ontwikkeling is waar te nemen van een toenemend kostenbewustzijn. Naar de mening van respondenten uit zich dit enerzijds in een meer kostprijsgerelateerde tariefstelling door de bergingsbedrijven (deels onder druk van de toenemende concurrentie en door de verschillende CAO's die in de verschillende bedrijven van toepassing zijn) en aandacht voor efficiëntieverbeteringen van processen. Met name de stijgende kosten voor materieel, personeel en huisvesting worden hierbij als verklarende factoren genoemd. Respondenten geven aan dat deze stijgende kosten een probleem kunnen vormen voor met name de kleine bergingsbedrijven, omdat deze immers niet meer op prijs kunnen concurreren met grotere bergingsbedrijven. Anderzijds geven partijen aan dat een toenemend kostenbewustzijn is waar te nemen bij de opdrachtgevers van het bergingswerk. Dit uit zich met name in het selectieproces van bergingsbedrijven, waarbij wordt gestreefd naar de meest aantrekkelijke aanbieder (prijs-kwaliteitverhouding).

4.4 CONCLUSIES MARKT VOOR BERGINGSWERK

Op basis van de in dit hoofdstuk beschreven structuur en geconstateerde ontwikkelingen in de markt voor bergingswerk, kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- De ordening van de markt voor bergingswerk krijgt op een gedifferentieerde wijze vorm: het bergingswerk op het hoofdwegennet wordt door de SIMN gegund aan bergers na openbare aanbesteding, individuele alarmcentrales sluiten voor het bergingswerk op het onderliggend wegennet rechtstreeks contracten af met individuele bergingsbedrijven op basis van meervoudige aanbesteding.
- Voor de berging van personenauto's op het hoofdwegennet en het onderliggend wegennet zijn respectievelijk de SIMN en de individuele alarmcentrale van de verzekerde opdrachtgever van het bergingswerk. De Staat heeft hierbij vanuit haar verantwoordelijkheid als wegbeheerder voor het hoofdwegennet voor veiligheid en doorstroming afspraken gemaakt met de opdrachtgever(s), zoals opgenomen in de beleidsregels IM.
- Er is nu meer concurrentie tussen bergingsbedrijven dan in de situatie voor de invoering van marktwerking, zowel ten aanzien van de prijs als de commerciële dienstverlening.

- Het aantal bergingsbedrijven dat actief is in de Nederlandse markt voor bergingswerk is in de periode 1999 - 2004 afgenomen van circa 230 in 1999 tot circa 190 in 2004. De beëindiging van de werkzaamheden blijkt in slechts enkele gevallen ingegeven te zijn door faillissementen. Er is in zeer beperkte mate sprake van toetreding door nieuwe bedrijven.
- Het aantal brancheorganisaties binnen de bergingssector is sinds 1999 toegenomen van één naar vier. Bergingsbedrijven blijken veelal over meerder lidmaatschappen te beschikken, waardoor het ondoorzichtig is welke partijen de verschillende brancheorganisaties vertegenwoordigen.
- Het professionalisme is in de sector toegenomen, zowel aan de kant van de opdrachtgever als aan de kant van de opdrachtnemer van bergingswerk, ten opzichte van de situatie voor 1999.
- Bergingsbedrijven zijn, als gevolg van de resultaten van de verschillende aanbestedingsronden, in toenemende mate actief in meerdere rayons.
- Zowel in de personenautoberging als in de vrachtautoberging zijn er relatief veel bedrijven die 'weinig' bergingswerk verrichten en een gering aantal bedrijven dat veel bergingswerk verricht.
- Schaalvergroting in de sector is in toenemende mate zichtbaar (bergingsbedrijven bedienen meer rayons en gemiddeld meer bergingen per bedrijf).
- Er is zowel vanuit de vraagkant naar alsook vanuit de aanbodkant van bergingswerk meer aandacht voor de kwaliteit van dienstverlening door bergingsbedrijven; een structureel monitoringsysteem en een correctiemechanisme voor tekortschietende kwaliteit (onder meer materieel, klantvriendelijkheid, aanrijdtijden)ontbreken echter.

5. TOEKOMSTVERWACHTINGEN

Op basis van de beschrijving van de structuur van de bergingssector en de recente ontwikkelingen zoals in het vorige hoofdstuk beschreven, geven wij in dit hoofdstuk inzicht in enkele ontwikkelingen op de markt voor bergingswerk die zich naar verwachting de komende vijf tot tien jaar zullen voordoen. Tevens leggen wij in dit hoofdstuk een verband tussen deze ontwikkelingen en de invloed van marktwerking op het functioneren van de bergingssector in het algemeen en de kwaliteit van dienstverlening in de personenautoberging en de beschikbaarheid van zware berging in het bijzonder.

5.1 TE VERWACHTEN ONTWIKKELINGEN

5.1.1 De markt voor bergingswerk zal krimpen

Het is lastig een uitspraak te doen over de markt voor bergingswerk voor de komende tien jaar. De omvang van deze markt heeft uiteraard een relatie met de verkeersdrukte. Deze wordt grotendeels bepaald door de conjunctuur. Een sterke economische groei zal de komende jaren tot meer verkeersbewegingen leiden dan een gematigde economische groei. Als onafhankelijk van de economische ontwikkeling naar de toekomst wordt gekeken, verwachten wij een inkrimping van de markt voor bergingswerk van personenauto's. Deze inkrimping wordt verwacht als gevolg van een afname van het aantal incidenten (zowel ongevallen als pechgevallen) op het wegennet. In de eerste plaats wordt deze inkrimping veroorzaakt door een steeds betere (en veiligere) infrastructuur als gevolg van bijvoorbeeld meer verkeerssignaleringsystemen op het hoofdwegennet en diverse maatregelen in het kader van Duurzaam Veilig op het onderliggend wegennet. In de tweede plaats zal de steeds betere voertuigtechnologie het aantal pechgevallen doen dalen. Als gevolg van deze ontwikkelingen neemt de hoeveelheid werk in de eerste berging af. De hoeveelheid werk in de tweede berging krimpt automatisch mee. Het krimpen van de markt is dus geen gevolg van de invoering van marktwerking in de sector, maar van externe ontwikkelingen (conjunctuur, voertuigtechnologie, verkeersmaatregelen). Met de afname van het aantal incidenten neemt ook het gemiddeld aantal incidenten per rayon af, waardoor de opbrengsten uit de rayons zullen dalen. Wij verwachten dan ook dat dit zal leiden tot een daling van het aantal rayons, als gevolg van de samenvoeging van enkele onrendabele rayons.

Deze ontwikkelingen zullen zich naar verwachting niet - of niet in sterke mate - voordoen bij de berging van vrachtwagens. Betrokkenen uit de sector verwachten dat de hoeveelheid werk in de vrachtwagenberging min of meer stabiel blijft.

5.1.2 De bergingsbedrijven komen meer onder druk te staan....

Een krimpende markt voor personenautoberging leidt bij een gelijk blijvend aantal bedrijven tot een toename van de concurrentie in dat marktsegment. Voor de toekomst voorzien wij dat de bergingsbedrijven verder onder druk komen te staan door:

- Opdrachtgevers gaan meer onderhandelen. Opdrachtgevers zullen naar verwachting meer op zoek gaan naar het meest aantrekkelijke aanbod. Zij worden hiertoe in toenemende mate 'gedwongen' door de consument die steeds mondiger wordt en van zijn verzekeraar – en indirect de alarmcentrale – verwacht dat deze de beste prijs-kwaliteitverhouding nastreeft.

Met name op het onderliggend wegennet waar contracten door individuele alarmcentrales worden gegund na meervoudige aanbesteding zal meer onderhandeld gaan worden over de prijs.

- Prijsdruk. De toenemende concurrentie in de eerste en tweede berging van personenauto's dwingt bergingsbedrijven om zich bij de tariefstelling meer op de kostprijs te oriënteren en de tarieven te verlagen. Dat zet de marges onder druk temeer daar de kosten voor bergingswerk stijgen door hogere kosten van personeel, materieel en huisvesting. 'Overwinsten' zoals die in het verleden te behalen waren, zullen als gevolg van (kostprijsgeoriënteerde) prijszetting naar verwachting niet meer vanzelfsprekend zijn. Bedrijven zullen kostenefficiënter worden.
- Toegevoegde waardediensten. De concurrentie dwingt bergers om zich bij opdrachtgevers zo goed mogelijk te profileren. Door toegevoegde waardediensten aan te bieden kunnen bergers zich van hun concurrenten onderscheiden. Wij verwachten dat bergers dergelijke activiteiten in toenemende mate zullen ontwikkelen. Ook dit heeft invloed op de marges van de bedrijven.

Voorts verwachten we dat, ondanks een krimpende markt voor personenautoberging, de in paragraaf 4.1.2 beschreven problematiek met het 'scannerrijden' in de (nabije) toekomst geen grote rol van betekenis zal gaan spelen. Hiervoor zijn verschillende aanwijzingen:

- bij de inschrijving voor de derde aanbestedingsronde (april 2004) tekenen partijen ervoor om zich te onthouden van scannerrijden
- het Verbond van Verzekeraars heeft alle motorrijtuigenverzekeraars dringend verzocht om maatregelen te nemen, bijvoorbeeld het niet zonder meer vergoeden van rekeningen van niet-gecontracteerde bergers, om het verschijnsel van scannerrijders te voorkomen en te ontmoedigen. Daarnaast heeft het Verbond initiatieven ondernomen voor een verdere profilering (bekendheid) bij de consument van het Landelijk Centrale Meldpunt
- op termijn zullen de politiestickers van een nieuw systeem gebruik gaan maken, waarmee het afluisteren van deze scanners onmogelijk wordt gemaakt.

De verwachting dat het scannerrijden op termijn aan betekenis zal afnemen, wordt overigens door nagenoeg alle betrokken partijen uit de sector onderschreven.

De markt voor vrachtwagenberging staat minder onder druk. Verwacht wordt dat de hoeveelheid werk in dit marktsegment gelijk blijft. Toenemende concurrentie onder bedrijven is daardoor minder vanzelfsprekend. Bovendien bevat de wijze van contractering en selectie van bedrijven voor de eerste berging van vrachtwagens op het hoofdwegennet geen prikkels voor concurrentie. De regionale directies van Rijkswaterstaat (opdrachtgevers) selecteren en contracteren voor hun beheersgebied alle bergingsbedrijven die beschikken over een 'VBS-certificaat zware berging' en nemen de tarieven die de bergingsbedrijven aanbieden doorgaans over (zonder onderhandeling).

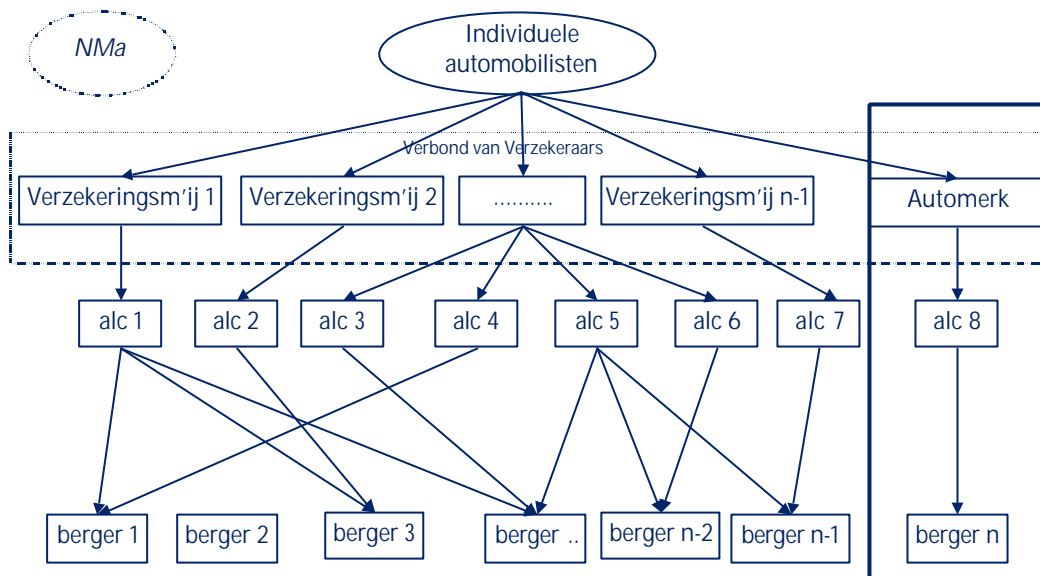
5.1.3en er zal schaalvergroting optreden

Als gevolg van de krimpende markt en het steeds meer onder druk staan van de bergingsbedrijven zal er in de personenautoberging (zowel ten aanzien van het hoofd- als onderliggend wegennet) een verdere schaalvergroting optreden. Deze zal langs verschillende wegen vorm krijgen:

- Concentratie van bergingsbedrijven. Nu is reeds een trend zichtbaar dat er minder bergingsbedrijven met een contract zijn, terwijl het aantal rayons constant blijft. Dat betekent dat bedrijven gemiddeld meer rayons bedienen. Het gemiddeld aantal bergingen per bedrijf neemt toe. In de toekomst zet deze trend naar verwachting verder door. Dit zal tot minder maar wel grotere bedrijven leiden. Deze grotere bedrijven kunnen ook beter voldoen aan de toenemende kwaliteitseisen van de opdrachtgevers. Zij kunnen ook makkelijker toegevoegde waarde diensten aanbieden.
- Samenwerkingsverbanden tussen bergingsbedrijven. Nu reeds blijken samenwerkingsverbanden tussen bergers in de tweede berging van personenauto's een aantrekkelijke constructie. Voor opdrachtgevers omwille van de lagere tarieven, voor bergingsbedrijven omwille van een doelmatige inzet van voertuigen dat hen een kostenvoordeel oplevert. Door shoppende opdrachtgevers (prijs-kwaliteitverhouding) en te behalen schaalvoordelen (voor bergers), valt te verwachten dat samenwerking verder doorzet.
- Samenwerkingsverbanden tussen bergingsbedrijven en andere partijen. Voor de toekomst verwachten wij een toename van samenwerkingsverbanden tussen bergers en andere partijen. Met name in het kader van de auto als 'lifetime experience' worden autofabrikanten partij in de bergingssector.⁸ Fabrikanten zullen naar verwachting in toenemende mate buiten de reguliere contracten van alarmcentrales om (exclusieve) contracten met bergers afsluiten over de tweede berging. Deze ontwikkeling dwingt bergers om zich op de samenwerkingsverbanden te richten, al was het maar omdat het werk in de reguliere contracten met alarmcentrales door de positie van de autofabrikant afneemt. Dit scenario noemen wij de verticale integratie van de bergingsmarkt. Figuur 5.1 geeft schematisch een overzicht van dit scenario.

⁸ Dit gebeurt via herverzekering: alarmcentrales bieden bedrijven de mogelijkheid om onder een private label verzekeringen te verkopen. Autofabrikanten – met name de duurdere merken – maken daar al gebruik van.

Figuur 5.1: Samenwerkingsverbanden tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers (verticale integratie).

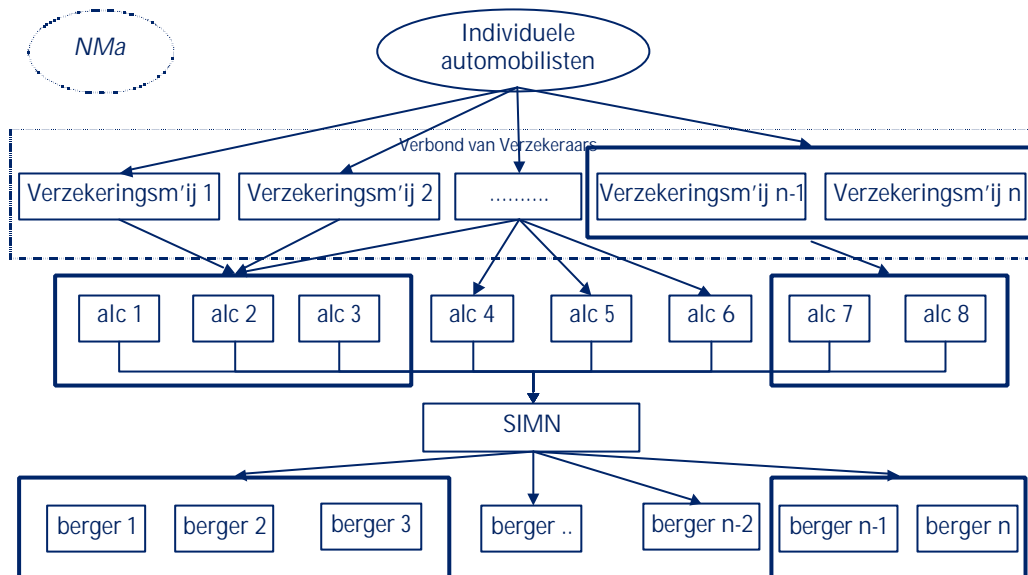


Zoals gesteld in paragraaf 5.1.1 verwachten we in de toekomst grotere (maar in aantal minder) rayons die worden bediend door grotere bedrijven. Teneinde de vastgestelde aanrijdtijden te kunnen halen, is een striktere sturing vanuit de opdrachtgever op dit kwaliteitsaspect noodzakelijk. Bergingsbedrijven kunnen hieraan tegemoet komen door het opzetten van nevenvestigingen.

Tevens achten wij de kans groot dat aan opdrachtgeverszijde (alarmcentrales en verzekeraars) sprake zal zijn van schaalvergroting, en ook van een toenemend kostenbewustzijn bij het inkopen van het bergingswerk. Fusies en overnames bij verzekeraars zullen ook hun weerslag hebben op het aantal alarmcentrales (die in handen zijn van de verzekeraars). In het verleden hebben zich een aantal fusies en overnames bij alarmcentrales voorgedaan.⁹ Als deze trend zich doorzet, dan is het aannemelijk dat er op de langere termijn minder opdrachtgevers in de eerste berging zullen zijn. Dit scenario noemen wij de horizontale integratie van de bergingsmarkt. Figuur 5.2 geeft schematisch een overzicht van dit scenario.

⁹ Fusies en overnames tussen alarmcentrales hebben zich in het recente verleden ook voorgedaan. Zo zijn in 2002 de activiteiten van Coöperatie Omnicare Reishulp U.A. overgenomen door Verzekeraarshulpdienst (VHD) en is DIMA opgegaan in Elvia Assistance (later gewijzigd in Mondial Assistance BV).

Figuur 5.2: Schaalvergroting bij opdrachtgevers en opdrachtnemers (horizontale integratie).



Ook in het segment van de zware berging zal zich in toenemende mate schaalvergroting voordoen. Dat is niet het gevolg van de hoeveelheid werk in dat marktsegment, maar van het kapitaalintensieve karakter van de zware berging, de verweving van de zware met de personenautoberging en de toenemende concurrentie in de personenautoberging. Wij zien de volgende ontwikkelingen:

- Schaalvergroting. Als gevolg van het kapitaalintensieve karakter en de druk in de personenauto berging zullen op termijn minder kleine bedrijven, maar wel grotere bedrijven overblijven in de zware berging. Het kapitaalintensieve karakter van de zware berging zal er naar verwachting toe leiden dat kleinere bedrijven, die het zware bergingswerk er als 'hobby' bij doen, besluiten om hiervoor geen investeringen meer te doen.
- Samenwerkingsverbanden tussen bergers. In de zware berging zijn in het kader van doelmatige bedrijfsvoering (inzet van voertuigen) samenwerkingsverbanden in de uitvoering van bergingswerk in toenemende mate te verwachten. Dit betekent dat als een berger een zware bergingsopdracht niet kan uitvoeren hij een collega-berger inschakelt om het werk te doen.
- Samenwerkingsverbanden tussen bergingsbedrijven en andere partijen - zoals die zich in de personenautoberging voordoen - doen zich nu reeds voor in de eerste berging van vrachtwagens op het onderliggend wegennet. Te denken valt aan bergingsbedrijven die afspraken maken met transportbedrijven, busmaatschappijen en dergelijke. Deze trend zal zich in de toekomst verder voortzetten.

5.1.4 Verscheidenheid aan bergingsbedrijven zal afnemen

In de huidige situatie zien wij ondernemende bedrijven en bedrijven die een meer afwachtende houding aannemen, kleine en grote bedrijven, gespecialiseerde en gemengde bedrijven. Dit in verschillende combinaties, waardoor een grote verscheidenheid aan bergingsbedrijven bestaat. Mede als gevolg van bovengenoemde ontwikkelingen zal deze verscheidenheid afnemen. Wij zien de volgende ontwikkelingen:

- Kleine gespecialiseerde bedrijven zullen niet op kunnen tegen de grotere gespecialiseerde bedrijven, die door hun omvang meer schaalvoordelen kunnen behalen.
- Afwachtende bedrijven zullen het af moeten leggen tegen de ondernemende bedrijven, die er alles aan zullen doen om zich bij opdrachtgevers te profileren met toegevoegde waardediensten en relevante nevenactiviteiten.
- Gespecialiseerde bedrijven die een toekomst willen (behouden) in de bergingssector zullen meer moeten ondernemen bijvoorbeeld in de vorm van toegevoegde waardediensten en relevante nevenactiviteiten.
- Een aantal gemengde bedrijven zal mogelijk onder druk van toenemende concurrentie en kosten er (vrijwillig) van afzien om nog langer bergingswerkzaamheden te verrichten, bijvoorbeeld op het moment dat materieel is afgeschreven en nieuwe investeringen noodzakelijk zijn. Dat geldt zowel voor bedrijven waarbij de nevenactiviteiten niet of nauwelijks synergie vertonen met het bergingswerk (bijvoorbeeld taxi), als voor bedrijven waarbij er wel synergie is tussen overige activiteiten en bergingswerk. Het is voorstelbaar dat de mate van vrijwilligheid afhangt van de mate van synergie.¹⁰

Wat overblijft in de markt zijn over het algemeen de ondernemende, grotere gespecialiseerde bedrijven en de gemengde bedrijven die hetzij renderende bergingsactiviteiten hebben, hetzij voldoende financiële armslag hebben om het bergingswerk te financieren uit nevenactiviteiten.

5.1.5 Weinig toetreders, meer uitstappers

Nieuwe bergingsbedrijven worden niet of nauwelijks verwacht in de personenautoberging. Immers, het kapitaalintensieve karakter van de sector, de verwachting dat de markt krimpt en de toenemende concurrentie en schaalvergroting onder bestaande bedrijven maakt het voor nieuwkomers niet aantrekkelijk om toe te treden tot de markt. Daar komt nog bij dat het aspect 'relatie' tussen opdrachtgever en opdrachtnemer een belangrijk selectie criterium is in de gunning van contracten voor het onderliggende wegennet en de tweede berging. Nieuwkomers hebben daarbij per definitie een achterstand. Als gevolg van dezelfde ontwikkelingen ligt het wel voor de hand dat bedrijven uit de bergingssector verdwijnen. Dat wil niet per definitie zeggen dat ze failliet gaan. In het verleden is juist gebleken dat deze bedrijven verder gaan buiten de bergingssector (bijvoorbeeld garagetransporten) en zelfs proberen terug te komen bij nieuwe aanbestedings- en gunningsrondes.

¹⁰ Het is voorstelbaar dat een taxibedrijf met een onrendabele bergingsactiviteiten (weinig synergie) er minder moeite mee heeft om het bergingswerk af te stoten dan een garagebedrijf.

In de zware berging ligt de komst van nieuwkomers evenmin voor de hand. Het kapitaalintensieve karakter van de zware berging, de verwevenheid van personenauto- en vrachtwagenberging in combinatie met de toenemende druk op de marges in de personenautoberging zal een vermindering van het aantal bedrijven in de zware berging tot gevolg hebben.

5.2 TOEKOMSTIGE ONTWIKKELINGEN, MARKTWERKING EN KWALITEIT DIENSTVERLENING

5.2.1 Algemeen

De vraag is wat het verband is van bovengenoemde, verwachte ontwikkelingen met marktwerking in de bergingssector. Het antwoord op de vraag is dat de toekomstige ontwikkelingen op de markt voor bergingswerk maar gedeeltelijk een gevolg zijn van marktwerking. De krimpende bergingsmarkt, de mondiger wordende automobilist met toenemende kwaliteitseisen, de schaalvergroting onder verzekeringsbedrijven en de ontwikkelingen in autobranche staan los van de marktwerking in de bergingsmarkt. De toenemende concurrentie, de schaalvergroting bij en de afname van de verscheidenheid aan bergingsbedrijven en de toename van het aantal bedrijven dat uit de bergingsbranche stapt, heeft wel een relatie met de marktwerking in bergingssector.

Vervolgens is de vraag wat in algemene zin het verband van deze ontwikkelingen is met de kwaliteit van dienstverlening. Onder kwaliteit verstaan wij in dit geval de aanrijd- en afhandeltijden, klantvriendelijkheid, kwaliteit materieel en deskundigheid. In principe hoeft de kwaliteit door marktwerking niet onder druk komen te staan. Onder druk van (toenemende) concurrentie kan ook een verbetering van de kwaliteit worden verwacht als hier (gericht) door opdrachtgevers op wordt gestuurd. Het verbeteren van de kwaliteit is geen expliciete doelstelling of aanleiding geweest bij de introductie van marktwerking. De aandacht voor kwaliteit blijkt in de praktijk in belangrijke mate bepaald te worden door de wijze waarop 'kwaliteit' in de sector wordt geborgd en de prikkels (in termen van beloning en afrekening) die daarvan uitgaan voor bergers om in kwaliteit te investeren. Wanneer opdrachtgevers sturen op kwaliteit - bijvoorbeeld door toezicht op naleving van kwaliteitseisen - valt te verwachten dat bergingsbedrijven prikkels hebben om te investeren in kwaliteit en om zich op kwaliteit te onderscheiden van hun concurrenten. Wanneer de borging onvoldoende is - door het ontbreken van beloning en afrekening - zijn er onvoldoende prikkels om in kwaliteit te investeren. Marktwerking geeft opdrachtgevers een tool in handen om sterker op de kwaliteit van dienstverlening te sturen. Zij kunnen immers allerlei eisen stellen waaraan de opdrachtnemers dienen te voldoen. Marktwerking in een krimpende markt met afnemende winstmarges kan ertoe leiden dat het kwaliteitsbesef onderdruk komt te staan doordat bedrijven, om de kosten te drukken, kwaliteit gaan minimaliseren. Dit zal zeker het geval zijn als er door de opdrachtgever onvoldoende op kwaliteit gestuurd wordt.

5.2.2 Marktwerking en kwaliteit personenautoberging

Zoals reeds gezegd zal de markt voor de personenautoberging de komende jaren onder druk staan. Bij een krimpende markt zal de concurrentie toenemen. Ook de winstmarges zullen onder druk komen te staan. De sturing op kwaliteit door de opdrachtgever SIMN is matig. Er wordt wel gestuurd op inputfactoren als de voertuigkwaliteit, opleiding van bergers, e.d. Op outputfactoren als het halen van bepaalde aanrijd- en afhandeltijden en klantvriendelijkheid wordt echter nauwelijks gestuurd.

Hierbij zijn wel de eerste tekenen van verbetering zichtbaar: in de nieuwe aanbestedingsronde wordt wel aandacht besteed aan outputfactoren, kwaliteitseisen zijn nader geconcretiseerd en een klachtenprocedure is van kracht. De instelling van een Commissie van Toezicht, ter borging en bewaking van de kwaliteit, kan hierbij als aanjager fungeren.

In de huidige situatie ontvangen bergers van opdrachtgevers onvoldoende prikkels om te investeren in deze aspecten van kwaliteit. Er wordt immers niet op toegezien dat een berger gedurende de looptijd van het contract aan de kwaliteitseisen voldoet/blijft voldoen. Indien opdrachtgevers hierop niet zullen gaan sturen, achten wij de kans groot dat deze onderdelen van de kwaliteit van dienstverlening sterk onder druk komen te staan. Om dit risico af te wenden, is het van belang dat de opdrachtgever stuurt op alle aspecten van kwaliteit en zo zorgt voor borging van de kwaliteit in de sector. De prikkelstructuur moet zodanig zijn dat de aanwezigheid van concurrentie juist een stimulans in plaats van een barrière vormt voor het investeren in kwaliteit.

Wij zien hier allereerst een rol weggelegd voor de opdrachtgevers (alarmcentrales en de SIMN). In de eerste plaats kan in het bestek en de contractering meer aandacht worden besteed aan kwaliteitsaspecten als aanrijdtijden ed. Op deze wijze zal ook in de offertes van de bergers meer aandacht hieraan worden besteed. In de tweede plaats dienen de opdrachtgevers de kwaliteitsaspecten te (laten) monitoren zodat inzicht ontstaat van de gehaalde kwaliteitsniveaus voor de verschillende aspecten. Indien de resultaten niet worden gehaald, moeten deze bergers hierop worden aangesproken. Eventueel kan ook Rijkswaterstaat hierbij een rol spelen. Vanuit haar verantwoordelijkheid als wegbeheerder voor de doorstroming op het hoofdwegennet heeft Rijkswaterstaat in het kader van IM in ieder geval baat bij snelle aanrijd- en afhandeltijden. Voor deze aspecten van kwaliteit is het voor Rijkswaterstaat te overwegen de SIMN te faciliteren met de monitoring van het behalen van de kwaliteitseisen. Deze informatie kan het departement ook helpen inzicht te geven in hoeverre de beleidsdoelen aangaande IM worden gehaald.

5.2.3 Marktwerking en beschikbaarheid en kwaliteit zware berging

Op basis van mededelingen van opdrachtgevers en opdrachtnemers constateren wij dat momenteel de kwaliteit van de zware berging in het geheel niet ter discussie staat en dat er ruim voldoende zware bergingscapaciteit aanwezig is. Bovendien wordt breed onderschreven dat zware berging bij het huidige prijsniveau een onrendabele activiteit is die doorgaans uit de personenautoberging (mede)gefinancierd wordt. Daarbij moet worden opgemerkt dat er ook een aantal bedrijven is dat de zware bergingswerkzaamheden (bijna) kostendekkend weet te maken door aanverwante nevenactiviteiten zoals ophalen van gestrande vrachtwagens in het buitenland, transporten, etc. De wijze van selectie en contractering van bedrijven in de zware berging op het hoofdwegennet bevat thans geen prikkels voor prijsconcurrentie. Opdrachtgevers accepteren alle bergers met een kwaliteitscertificaat en hun tariefvoorstel zonder verdere onderhandeling.

Aangezien er een direct verband is tussen de personenautoberging en de zware berging, hebben de verwachte ontwikkelingen bij de personenautoberging ook gevolgen voor de zware berging. De markt voor bergingswerk van personenauto's staat onder druk. Dit betekent dat ook de zware berging onder druk komt te staan. We verwachten echter, gelet op de wijze waarop dit deel van de bergingsmarkt nu opereert, dat de markt vanzelf zal inspelen op de lagere volumes voor het verrichten van zware bergingsactiviteiten. Het aantal bedrijven dat zware bergingen uitvoert, zal zoals reeds eerder geconstateerd verminderen.

Wij verwachten dat het (eventueel) verdwijnen van capaciteit met name plaats zal vinden bij de kleinere bedrijven die het zware bergingswerk er als 'hobby' bij doen en die (slechts) over één voertuig beschikken dat geschikt is voor zware berging. Gezien de huidige overcapaciteit hoeft dit voorlopig geen probleem te zijn en zal er voldoende capaciteit beschikbaar blijven. Mogelijkerwijs komt wel de kwaliteit van de zware berging onder druk te staan. Aangezien de marges in de personenautoberging onder druk staan komt de mede financiering vanuit de personenauto berging naar zware berging ook onder druk te staan waardoor al gauw op de kwaliteit kan worden bezuinigd. Net als voor de personenauto geldt dat hier een belangrijke rol is weggelegd voor de opdrachtgevers (Rijkswaterstaat) die hier strak op moet blijven sturen en moet borgen dat het kwaliteitsniveau in zware berging gehandhaafd blijft.

Onduidelijk is wat het effect van bovengenoemde ontwikkelingen zal zijn voor de prijs van de zware berging. De vermindering van de overcapaciteit, de toenemende druk op de marges en de afwezigheid van concurrentieprikkels zou op de langere termijn een prijsopdrijvend effect kunnen hebben.

6. CONCLUDERENDE SAMENVATTING

Dit onderzoek betreft een verkenning naar de markt voor bergingswerk. Het onderzoek heeft tot doel het volgende in beeld te brengen:

- De ontwikkeling van de structuur van de bergingsmarkt met aandachtspunten als het aantal en de omvang van bedrijven en hun activiteiten, omvang en andere kenmerken van de markt en opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties. Speciale aandacht wordt besteed aan introductie van marktwerking en de gevolgen ervan.
- Verwachtingen voor de langere termijn (5 - 10 jaar) ten aanzien van de invloed van de ingevoerde marktwerking in de personenautoberging op de kwaliteit van de dienstverlening.
- Verwachtingen voor de komende 5 jaar ten aanzien van de beschikbaarheid en de kwaliteit van de dienstverlening van de zogenaamde zware berging, en eventuele neveneffecten hierop vanuit de ontwikkelingen in de personenautoberging.

De markt voor bergingswerk op hoofdlijnen

Binnen de markt voor bergingswerk zijn verschillende marktsegmenten te onderscheiden. Allereerst is er het verschil in de berging van vrachtwagens (zware berging) en de berging van personenauto's (lichte berging). Voor deze typen berging is verschillend materieel en expertise (opleiding, vaardigheden) nodig. Daarnaast moet onderscheid worden gemaakt naar eerste en de tweede berging. Ook deze typen bergingen blijken verschillend ten aanzien van het in te zetten materieel, personeel en de mogelijkheden van operationele planning.

De markt voor bergingswerk laat zich voornamelijk typeren als een heterogene sector, waarin een grote diversiteit aan bergingsbedrijven (gespecialiseerde en gemengd) actief is. Ten aanzien van de gemengde bedrijven valt op dat de mate van synergie met het bergingswerk varieert. Voorts blijken er in de bergingssector van oudsher relatief veel familiebedrijven actief te zijn.

De alarmcentrales zijn opdrachtgever voor bergingswerkzaamheden ten aanzien van de eerste berging van personenauto's, alsmede de tweede berging. Zij zorgen voor het contracteren en inzetten van bergingsbedrijven en de afwikkeling van de kosten. Deze kosten worden gedekt uit de WA-polis die de individuele automobilist bij de verzekeringsmaatschappij heeft afgesloten. Bij de vrachtautoberging is de eigenaar van het voertuig opdrachtgever voor het bergingswerk en komen de kosten van de werkzaamheden voor zijn rekening.

Ten behoeve van de berging van personenauto's hebben de alarmcentrales Nederland verdeeld in rayons. De hoeveelheid incidenten per rayon varieert. Naast variatie in hoeveelheid incidenten is er ook variatie in de oppervlakte van de rayons en in de aard van het bergingswerk.

De ordening van de markt voor bergingswerk tot 1999

De wijze waarop de markt voor het bergingswerk tot 1999 was geordend laat zich als volgt samenvatten:

- Gesloten systeem:
 - Geen ruimte voor nieuwe toetreders: één bergingsbedrijf per rayon.
 - Geen (prijs)concurrentie.
 - Exclusieve contracten voor onbepaalde duur.
- Brancheorganisatie VBS heeft dominante positie:
 - Gedwongen winkelnering via VBS.
 - Tariefvoorstel.
- Samenwerking tussen alarmcentrales op grond van ontheffing.

De ordening van de markt voor bergingswerk vanaf 1999

Omdat de NMa oordeelde dat de wijze waarop de markt geordend was tot 1999 in strijd was met de Mededingingswet, door horizontale prijsafspraken was de markt afgeschermd voor nieuwkomers, werd het 'gesloten' systeem met de invoering van marktwerking in de sector opgebroken. De introductie van marktwerking in de bergingssector ging gepaard met de landelijke invoering van IM.

De invoering van marktwerking in de bergingssector heeft geleid tot een herordening van de markt van zowel de personenauto- als de vrachtautoberging. Deze herordening resulteerde in de *Bergingsregeling Incident Management* (BIM, nu bekend als de Landelijke Personenautoregeling LPR) respectievelijk de Landelijke Vrachtautoregeling (LVR). Ten aanzien van (de uitvoering van) de Bergingsregeling Incident Management werd door de NMa aan de SIMN (het samenwerkingsverband van acht alarmcentrales) een ontheffing verleend omdat deze regeling (aannemelijk) bijdraagt aan een verbetering van de verkeersveiligheid en het terugdringen van filevorming in omvang en duur. Dit ontheffingsverzoek betrof zowel het hoofd- als het onderliggend wegennet.

Met de nieuwe ordening van de markt voor bergingswerk werden de volgende effecten beoogd:

- Doorbreken van horizontale prijsafspraken.
- Dalende tarieven als gevolg van prijsconcurrentie tussen bergingsbedrijven.
- Verlagen van toetredingsdrempels voor nieuwkomers.
- Introductie van concurrentie tussen alarmcentrales onderling (in de tweede berging).

Het verbeteren van de 'kwaliteit van dienstverlening' is geen expliciet doel of issue geweest bij de introductie van deze nieuwe marktordening.

Met ingang van 1 juli 2003 besloot de NMa tot intrekking van de aan de SIMN verleende ontheffing voor het onderliggend wegennet. Naar de mening van de NMa waren er onvoldoende resultaten behaald met de invoering van IM op het onderliggend wegennet.

Voorts was er naar de mening van de NMa nog niet voorzien in een bevredigende financiële regeling voor de vergoeding van de financiële risico's verbonden aan het invoeren van IM op het onderliggend wegennet. De door de NMa aan de SIMN verleende ontheffing bleef aldus vanaf 1 juli 2003 beperkt tot het hoofdwegennet. Voor het hoofdwegennet is de situatie ongewijzigd gebleven. Dit zelfde geldt voor de tweede berging van personenauto's alsmede de vrachtautoberging.

Het gedeeltelijk intrekken van het ontheffingsbesluit door de NMa heeft geleid tot een herziening van de uitgangspunten voor de toekomst van de sector. Dit resulteerde uiteindelijk in een model nieuwe regeling, die door het merendeel van de partijen uit de sector is/wordt onderschreven. Uitgangspunt voor deze nieuwe regeling is dat de SIMN door middel van een openbare aanbesteding bergingsopdrachten gunt voor alle bergingen van personenauto's op wegen in Nederland waar IM van toepassing is. Het betreft hier het hoofdwegennet en belangrijke aan- en doorvoerwegen. Het nieuwe model vormt tevens het uitgangspunt voor een nieuwe ordening van de personenautoberging op het onderliggend wegennet, waar de individuele alarmcentrales rechtstreeks contracten sluiten met bergingsbedrijven op basis van een meervoudige aanbesteding. De ordening van de vrachtautoberging is in de periode 2002 – 2004 niet veranderd.

Ontwikkeling structuur markt voor bergingswerk

Ten aanzien van de verwachtingen voor de komende jaren concluderen wij het volgende:

- De ordening van de markt voor bergingswerk krijgt op een gedifferentieerde wijze vorm: het bergingswerk op het hoofdwegennet wordt door de SIMN gegund aan bergers na openbare aanbesteding, individuele alarmcentrales sluiten voor het bergingswerk op het onderliggend wegennet rechtstreeks contracten af met individuele bergingsbedrijven op basis van meervoudige aanbesteding.
- Voor de berging van personenauto's op het hoofdwegennet en het onderliggend wegennet zijn respectievelijk de SIMN en de individuele alarmcentrale van de verzekerde opdrachtgever van het bergingswerk. De Staat heeft hierbij vanuit haar verantwoordelijkheid als wegbeheerder voor het hoofdwegennet voor veiligheid en doorstroming afspraken gemaakt met de opdrachtgever(s), zoals opgenomen in de beleidsregels IM.
- Er is nu meer concurrentie tussen bergingsbedrijven dan in de situatie voor de invoering van marktwerking, zowel ten aanzien van de prijs als de commerciële dienstverlening.
- Het aantal bergingsbedrijven dat actief is in de Nederlandse markt voor bergingswerk, is in de periode 1999 - 2004 afgenomen van circa 230 in 1999 tot circa 190 in 2004. De beëindiging van de werkzaamheden blijkt in slechts enkele gevallen ingegeven te zijn door faillissementen. Er is in zeer beperkte mate sprake van toetreding door nieuwe bedrijven.
- Het aantal brancheorganisaties binnen de bergingssector is sinds 1999 toegenomen van één naar vier. Bergingsbedrijven blijken veelal over meerdere lidmaatschappen te beschikken, waardoor het ondoorzichtig is welke partijen de verschillende brancheorganisaties vertegenwoordigen.

- Het professionalisme is in de sector toegenomen, zowel aan de kant van de opdrachtgever als aan de kant van de opdrachtnemer van bergingswerk, ten opzichte van de situatie voor 1999.
- Bergingsbedrijven zijn, als gevolg van de resultaten van de verschillende aanbestedingsronden, in toenemende mate actief in meerdere rayons.
- Zowel in de personenautoberging als in de vrachtautoberging zijn er relatief veel bedrijven die 'weinig' bergingswerk verrichten en een gering aantal bedrijven dat veel bergingswerk verricht.
- Schaalvergoting in de sector is in toenemende mate zichtbaar (bergingsbedrijven bedienen meer rayons en gemiddeld meer bergingen per bedrijf).
- Er is zowel vanuit de vraagkant naar alsook vanuit de aanbodkant van bergingswerk meer aandacht voor de kwaliteit van dienstverlening door bergingsbedrijven; een structureel monitoringsysteem en een correctiemechanisme voor tekortschietende kwaliteit (onder meer materieel, klantvriendelijkheid, aanrijdtijden)ontbreken echter.

Verwachtingen

Ten aanzien van de verwachtingen voor de komende jaren concluderen wij het volgende:

- De markt voor bergingswerk (aantal meldingen) zal inkrimpen.
- De marges van sommige bergingsbedrijven komen meer onder druk te staan.
- De verscheidenheid aan bedrijven zal verminderen.
- Er zullen weinig nieuwe toetreders komen.
- Er zullen meer bedrijven hun werkzaamheden beëindigen.
- Er zal schaalvergroting optreden.
- Het scannerrijden zal in de (nabije) toekomst geen grote rol van betekenis gaan spelen.

Deze verwachtingen hebben slechts *gedeeltelijk* een verband met de introductie van marktwerking in de markt voor bergingswerk. De krimpende bergingsmarkt, de mondiger wordende automobilist met toenemende kwaliteitseisen, de schaalvergroting onder verzekeringsbedrijven en de ontwikkelingen in autobranche staan los van de marktwerking in de bergingsmarkt. De toenemende concurrentie, de schaalvergroting bij en de afname van de verscheidenheid aan bergingsbedrijven en de toename van het aantal bedrijven dat uit de bergingsbranche stapt, heeft wel een relatie met de marktwerking in bergingssector.

Vervolgens is de vraag wat de verwachtingen zijn voor de kwaliteit van dienstverlening. Onder kwaliteit verstaan wij in dit geval de aanrijd- en afhandeltijden, klantvriendelijkheid, kwaliteit materieel en deskundigheid. Kwaliteit behoeft door marktwerking niet onder druk komen te staan, afhankelijk van het inkoopgedrag zou het ook tot meer kwaliteit kunnen leiden. Marktwerking geeft opdrachtgevers immers een tool in handen om sterker op de kwaliteit van dienstverlening te sturen. Wat betreft de personenautoberging is de sturing op kwaliteit door de opdrachtgever op dit moment mager. In de huidige situatie ontvangen bergers van opdrachtgevers onvoldoende prikkels om te investeren in kwaliteit (onder meer materieel, personeel, klantvriendelijkheid en aanrijdtijden).

Indien opdrachtgevers niet hierop zullen gaan sturen, achten wij de kans groot dat de kwaliteit van dienstverlening sterk onder druk komt te staan. Om dit risico af te wenden is het van belang dat de opdrachtgever stuurt op alle aspecten van kwaliteit en zo zorgt voor borging van de kwaliteit in de sector. Wij zien hier allereerst een rol weggelegd voor de opdrachtgevers (alarmcentrales en de SIMN). In de eerste plaats kan in het bestek en de contractering meer aandacht worden besteed aan kwaliteitsaspecten als aanrijdtijden, e.d. In de tweede plaats dienen de opdrachtgevers de kwaliteitsaspecten te (laten) monitoren zodat inzicht ontstaat in het gehaalde kwaliteitsniveau voor de verschillende aspecten. Eventueel kan ook Rijkswaterstaat hierbij een rol spelen. Vanuit haar verantwoordelijkheid als wegbeheerder voor de doorstroming op het hoofdwegennet heeft Rijkswaterstaat in het kader van IM in ieder geval baat bij snelle aanrijd- en afhandeltijden. Voor deze aspecten van kwaliteit is het voor Rijkswaterstaat te overwegen de SIMN te faciliteren met de monitoring van het behalen van de kwaliteitseisen. Deze informatie kan het departement ook helpen gemakkelijker inzicht te geven in hoeverre de beleidsdoelen aangaande IM worden gehaald.

Tenslotte is er de vraag wat de verwachtingen zijn voor de beschikbaarheid en kwaliteit van dienstverlening voor de markt van zware bergingen. Doordat de personenauto- en vrachtautoberging met elkaar zijn verweven hebben de verwachte ontwikkelingen bij de personenautoberging ook gevolgen voor de zware berging. De markt voor bergingswerk van personenauto's staat onder druk. Dit betekent dat ook de zware berging onder druk komt te staan, onder meer vanwege het sterk kapitaalintensieve karakter van dit marktsegment. Het aantal bedrijven dat zware bergingen uitvoert zal verminderen. Gezien de huidige overcapaciteit van deze bedrijven in de sector hoeft dit voorlopig, bij gelijkblijvend beleid, geen probleem te zijn. Er zal op de korte termijn voldoende capaciteit beschikbaar blijven. Hoe deze situatie zich op de lange termijn zal gaan ontwikkelen is op dit moment nog niet duidelijk.

Mogelijkerwijs komt wel de kwaliteit van de zware berging onder druk te staan. Aangezien de marges in de personenautoberging onder druk staan komt de medefinanciering vanuit de personenauto berging naar zware berging onder druk te staan waardoor al gauw op de kwaliteit kan worden bezuinigd. Deze verwachting, gezien in combinatie met de afname van het aantal bedrijven dat zware bergingen zal uitvoeren, noodzaakt tot een goede en sterke sturing op het borgen van het minimale kwaliteitsniveau in de zware berging. Net als voor de personenauto geldt dat hier een belangrijke rol is weggelegd voor de opdrachtgevers (Rijkswaterstaat) die hier strak op moet blijven sturen en moet borgen dat het kwaliteitsniveau in zware berging gehandhaafd blijft. De vermindering van de overcapaciteit, de toenemende druk op de marges en de afwezigheid van concurrentieprikkels zou op de langere termijn een prijsopdrijvend effect (kunnen) hebben.

NADERE UITWERKING SGP-MODEL

ONDERDEEL	AANDACHTSPUNT	INDICATOR
Context	Historische achtergrond (situatie voor 1999)	<ul style="list-style-type: none"> • Rayonering • Marktverdeling • Vigerend beleid/regelgeving
	Beleidskaders vanaf 1999	<ul style="list-style-type: none"> • Aanleiding marktwerking • Voorgestelde marktordening • Beoogde effecten voorgestelde marktordening • Relatie tot Incident-Managementbeleid • Juridische procedures en uitspraken NMa
Structuur	Bergingsproduct	<ul style="list-style-type: none"> • Werkwijze • CMI-meldingen per bedrijf in de periode 2000 - 2003 • CMV-meldingen per bedrijf in de periode 2000 - 2003
	Opdrachtgevers berging	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal alarmcentrales • Ontwikkeling aantal rayons in de periode 1999 - 2003 • Gemiddelde contractduur aanbestede rayons HWN • Gemiddelde contractduur rayons OWN • Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden alarmcentrales • Toetredingsvoorwaarden • Financiële afhandeling kosten berging • Financiële afhandeling vergoeding loze ritten
	Bergingsbedrijven (opdrachtnemers)	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkeling aantal bergingsbedrijven in de periode 1999 - 2003 • Toe- en uittreding • Mate van specialisatie en differentiatie • Organisatiegraad • Aantal gecontracteerde bergingsbedrijven op HWN bij 1e/2e aanbestedingsronde • Aantal gecontracteerde bergingsbedrijven op OWN • Vestigingsplaats bergingsbedrijf + bereik/uitrijgebied vestiging • Aantal bergingsbedrijven dat in meerdere rayons op HWN/OWN actief is na 1e/2e aanbestedingsronde
	Tarief- en kostenstructuur	<ul style="list-style-type: none"> • Tariefopbouw en -stelling

ONDERDEEL	AANDACHTSPUNT	INDICATOR
Gedrag	Inkoopstrategie	<ul style="list-style-type: none"> • Selectie- en gunningcriteria • Beoordelingssystematiek • Wijze van aanbesteding
	Prijsstrategie	<ul style="list-style-type: none"> • Tariefontwikkeling • Kruisfinanciering
	Differentiatiestrategie	<ul style="list-style-type: none"> • Samenwerkingsverbanden tussen bergingsbedrijven • Samenwerkingsverbanden tussen bergingsbedrijven en andere partijen • Tendens tot het ontwikkelen van nevenactiviteiten
Prestaties	Bedrijfsvoering	<ul style="list-style-type: none"> • Kostenbewustzijn • Winstgevendheid
	Kwaliteit van dienstverlening	<ul style="list-style-type: none"> • Kwaliteitseisen tussen alarmcentrale en bergingsbedrijf • Naleving kwaliteitseisen • Aantal en aard van ontvangen klachten per jaar en registratie • Afhandeling van ontvangen klachten • Ontwikkeling bergingsduur (aanrijden, bergen, terugrijden) in de periode 1999-2003 • Wijze en frequentie van monitoring kwaliteit dienstverlening en kwaliteitseisen • Wijze waarop normen worden gesteld aan kwaliteit dienstverlening en mate waarin normen worden gehanteerd. • Ontwikkeling kwaliteit dienstverlening vanaf invoering marktwerking en na aanbestedingen, in relatie tot doelstelling(en) marktwerking

OVERZICHT VAN GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

	ORGANISATIE	CONTACTPERSOON
Alarmcentrales	SIMN	De heer A.G. Kenter
	Europ Assistance	De heer P.J.L. Eijkhout
	ANWB	De heer C. v.d. Vlekkert
	SOS International	De heer P. v.d. Sluis
	VHD	De heer D.J. Klein Essink
Branche-organisaties	VBS	De heer B. Huffener
	BvB	De heer Van Marwijk, de heer Dijkstra
	BBN	De heer R. Direcks
	MVN	Mevrouw N. Dorrestijn
6 bergingsbedrijven (verdeeld over brancheorganisaties)		
Wegbeheerders	RWS, dienstkring Utrecht	De heer P. van de Veen, de heer H. Vroegop
	Provincie Zuid-Holland	De heer A. v.d. Velden, de heer R. Liemburg
	Gemeente Den Haag	De heer R. Henkus
Overig	NMa	De heer C. Abercrombie, mevrouw M. Kraak
	NPI	De heer B. Zegwaard

OVERZICHT DEELNEMERS RONDETAfelCONFERENTIE

ORGANISATIE	DEELNEMER
Verbond van Verzekeraars	Mevrouw W. Quaedvlieg
SOS International	De heer P. van der Sluis
Stichting IMN	De heer A. Kenter
Branchevereniging voor Bergingsbedrijven (BvB)	De heer M. Brekelmans
Mobiliteitsvereniging Nederland (MVN)	De heer R. de Jong De heer P. Smolders
Vereniging voor Bergings Specialisten (VBS)	De heer B. Huffener
Ministerie van Economische Zaken	De heer D.A. Blokland Mevrouw R. Krommenhoek
Ministerie van Verkeer en Waterstaat (CEND)	De heer V. van der Gun
Ministerie van Verkeer en Waterstaat (AVV)	De heer P. Bakker
Katholieke Universiteit Nijmegen	De heer M. van Twist (hoogleraar publiek-private samenwerking)