



De vaart erin houden

Bestuurlijke nota goederenvervoer over water



Colofon

De Rekenkamer Oost-Nederland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Gelderland en Overijssel.

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer drs. M.M.S. Mekel (voorzitter), mevrouw B. Vlieger-Ruitenbergh MBA en de heer ir. T.J.A. Gies. De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

Dit rapport is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit de heer T. Schaaf, MSc, MA en mevrouw drs. K. IJssels.

Rekenkamer Oost-Nederland
Achter de Muren Zandpoort 6
7411 GE Deventer
Telefoon: 0570 – 66 58 00
info@rekenkameroost.nl
www.rekenkameroost.nl
Twitter: @RekenkamerOost

De foto is afkomstig van de website van de provincie Overijssel.

De vaart erin houden

Bestuurlijke nota goederenvervoer over water

Deventer, januari 2017

Voorwoord

Het onderwerp goederenvervoer is bij ons op de agenda gekomen nadat meerdere Provinciale Statenleden hun zorgen hadden geuit over het kanaal Almelo-de Haandrik. Men zag, ondanks investeringen door de provincie, niet meer schepen over het kanaal varen. Voor de Rekenkamer was dit een belangrijke aanleiding om de ontwikkelingen van het goederenvervoer over water en de rol van de provincie te gaan onderzoeken.

De provincie heeft vanaf 2012 met een specifiek programma serieus ingezet op het stimuleren van goederenvervoer over water. Het beleid dient verschillende maatschappelijke doelen zoals het beperken van congestie op de weg, het verbeteren van leefmilieu en het verhogen van werkgelegenheid en bedrijvigheid. Helaas vallen de cijfers nog tegen: het aandeel goederenvervoer over water is niet toegenomen en laat zelfs een daling zien. Dit is teleurstellend. Tegelijkertijd vraagt het stimuleren van goederenvervoer over water een lange adem. Kades zijn niet zomaar aangelegd, bedrijven stappen niet van de ene op de andere dag over op goederenvervoer over water en schippers hebben moeite hun hoofd boven water te houden. Dan heeft het investeren in milieuvriendelijkere motoren niet de hoogste prioriteit.

Zien de cijfers er over een paar jaar anders uit? Dat durven we niet te zeggen. Wat we wel zien is dat er de afgelopen jaren hard is gewerkt om een divers uitvoeringsprogramma op te zetten, dat er een netwerk is gevormd en dat partijen tevreden zijn met de rol die de provincie heeft opgepakt. Projecten worden nu geleidelijk gerealiseerd. Misschien vertaalt zich dit in betere resultaten. En wie weet helpen de economische groei en de toenemende congestie op de weg ook een handje.

We hebben het onderzoek niet alleen vanaf de wal uitgevoerd. Bij de start zijn we met een containerschip over het Twentekanaal meegevaren. Onderweg is ons veel verteld over vaardieptes en hoogtes van bruggen, openingstijden van sluizen, oevers en vaarsnelheden, geluidloze elektromotoren tegenover stampende dieselmotoren, bulkvervoer en containervervoer, het leven van schipper en nog veel meer. Wij danken de eigenaar, de schipper en de bemanning van de Borelli voor hun gastvrijheid en het inblikje dat ze ons hebben geboden.

Tot slot een woord van dank aan College van Gedeputeerde Staten en de ambtelijke organisatie. Rekenkameronderzoek kan niet zonder actieve en betrokken medewerking.

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
-----------------	---

DEEL 1: <i>Bestuurlijke nota</i>	6
---	---

1	Conclusies en aanbevelingen	7
1.1	Over dit onderzoek.....	7
1.2	Conclusie	8
1.3	Nog geen stijging van het goederenvervoer over water	8
1.4	De provincie stimuleert het goederenvervoer over water	13
1.4.1	Kanaal Almelo - De Haandrik	13
1.4.2	Programma Goederenvervoer over water	15
1.5	Verklaring waarom er (nu nog) geen zichtbare effecten zijn van het stimuleren van goederenvervoer over water	16
1.5.1	Kanaal Almelo - De Haandrik	17
1.5.2	Programma Goederenvervoer over water	19
1.6	Stimuleren van goederenvervoer over water vraagt om lange termijn focus in beleid en praktijk	20
1.7	Aanbevelingen.....	21

DEEL 1

Bestuurlijke nota

1 Conclusies en aanbevelingen

In deze bestuurlijke nota presenteren wij de resultaten van het onderzoek naar het stimuleren van het goederenvervoer over water door de provincie Overijssel.

1.1 Over dit onderzoek

Aanleiding

Uw Staten hebben de afgelopen jaren meerdere keren aangegeven dat er belangstelling is voor de effecten van de opwaardering van het kanaal Almelo - De Haandrik. Het achterliggende doel van de opwaardering van het kanaal is gelijk aan het doel van het programma Goederenvervoer over water, te weten het stimuleren van goederenvervoer over water. Reden voor de rekenkamer om het onderzoek te richten op het stimuleren van goederenvervoer over water.

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Centrale vraag

Hebben de inspanningen van de provincie Overijssel ten aanzien van goederenvervoer over water doeltreffend bijgedragen aan het vergroten van het aandeel van het goederenvervoer over water afgezet tegen het goederenvervoer via de weg?

Focus en afbakening

In het onderzoek staan de inspanningen van de provincie Overijssel om het goederenvervoer over water te stimuleren centraal. We betrekken in het onderzoek de periode 2012 tot heden, de looptijd van het programma Goederenvervoer over water. Voor het kanaal Almelo - De Haandrik betrekken we de periode voorafgaand aan de besluitvorming (2009) tot heden in het onderzoek.

1.2 Conclusie

De inspanningen van de provincie hebben (nog) niet geleid tot een stijging van het goederenvervoer over water, terwijl dit wel het doel was. Het is echter de vraag of er al resultaten zichtbaar kunnen zijn, gezien de recente oplevering van de opwaardering van het kanaal en het gegeven dat het programma Goederenvervoer over water nog niet is afgerond. Bij de onderbouwing van de plannen voor de opwaardering van het kanaal Almelo - De Haandrik tot 700 ton zijn kanttekeningen te plaatsen.

Het stimuleren van goederenvervoer over water vraagt om een lange termijn focus in beleid en praktijk. Deze focus is een aandachtspunt vanwege:

1. het ontbreken van een maatschappelijke doelstelling voor goederenvervoer over water in de herijkte omgevingsvisie en
2. de naar verwachting minder zichtbare plek van goederenvervoer over water door de inbedding in een breder logistiek kader.

Opbouw

De hoofdconclusie wordt in de volgende paragrafen nader uitgewerkt. Daarbij gaan we in op de omvang van het goederenvervoer over water, de inspanningen van de provincie, bevindingen ten aanzien van de inzet van de provincie en de toekomst. We sluiten deze rapportage af met een overzicht van de aanbevelingen.

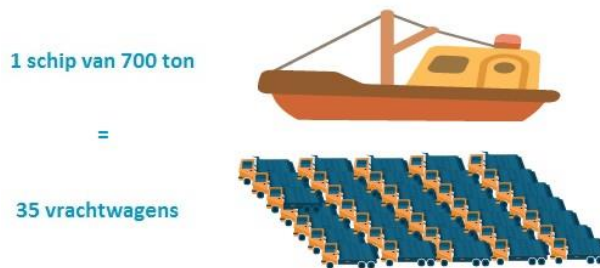
1.3 Nog geen stijging van het goederenvervoer over water

De in de omgevingsvisie opgenomen doelstelling luidt als volgt:

‘Voor het goederenvervoer over de weg (tonkilometers) wordt in 2020 een groei van 75% verwacht ten opzichte van 1999. Wij willen het aandeel van goederenvervoer over water en spoor vergroten om de congestie op de hoofdinfrastructuur voor autoverkeer te beperken en het leefmilieu in stedelijk gebied te verbeteren (geluid, lucht). Het streven is een aandeel van minimaal 30% in 2020 over water en spoor, over de weg dus maximaal 70 procent in 2020.’ Er is geen percentage specifiek voor het goederenvervoer over water opgenomen. Uit het onderzoek is gebleken dat deze doelstelling in de uitvoering niet als uitgangspunt is gehanteerd, doordat de doelstelling niet op het netvlies van betrokkenen stond.

Het vervangen van (een deel van) het vervoer over de weg door andere vormen van vervoer, met name vervoer per spoor en per schip heet modal shift. Uit het volgende figuur wordt duidelijk hoeveel vrachtwagens er van de weg gaan wanneer er een schip wordt ingezet.

Figuur 1: modal shift in beeld

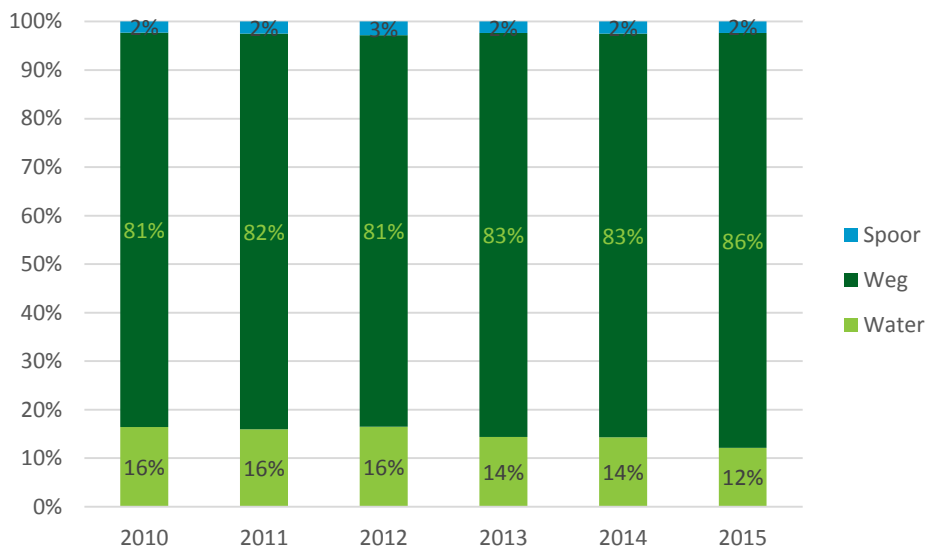


Bron: Rekenkamer Oost-Nederland, gebaseerd op Persbericht provincie Overijssel (11 november 2009) 'Provincie Overijssel maakt kanaal Almelo - De Haandrik geschikt voor schepen van 700 ton.'

Aandeel goederenvervoer over water daalt en blijft achter bij doelstelling

Figuur 2 geeft het aandeel van goederenvervoer over water, weg en spoor in Overijssel weer.

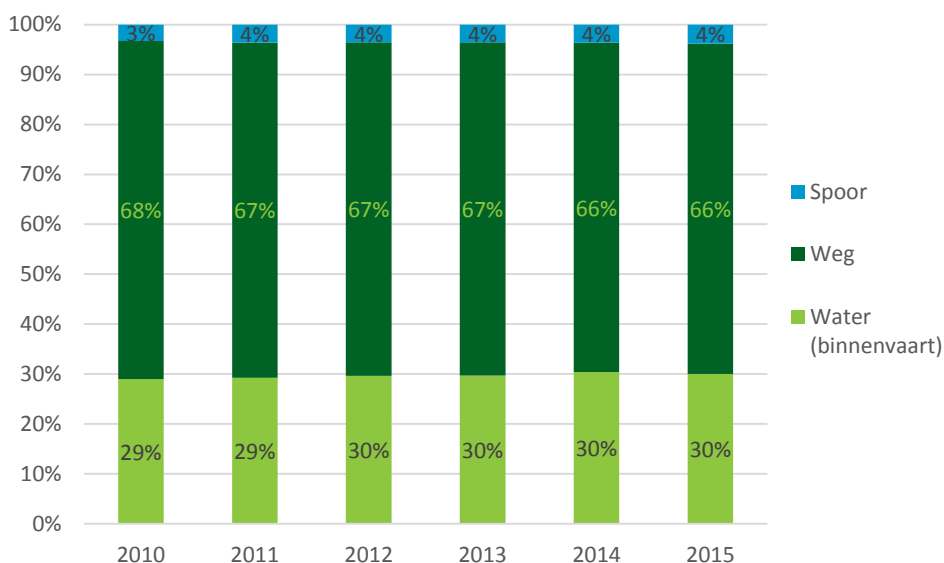
Figuur 2: Aandeel goederenvervoer in Overijssel per modaliteit in percentages



Bron: Monitor Logistiek Overijssel, team Beleidsinformatie. Bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

Niet alleen blijft het percentage van goederenvervoer dat over water en spoor gaat met 14% ruim onder het streefpercentage van 30%, ook laat het percentage een dalende trend zien. In 2010 was het percentage goederenvervoer over water en spoor nog 18%. Het aandeel van vervoer over de weg steeg juist van 81% naar 86% tussen 2010 en 2015. Het is daarom niet aannemelijk dat doelstelling van 30% vervoer over spoor en water gehaald gaat worden. Figuur 3 geeft het aandeel goederenvervoer via binnenvaart voor heel Nederland weer.

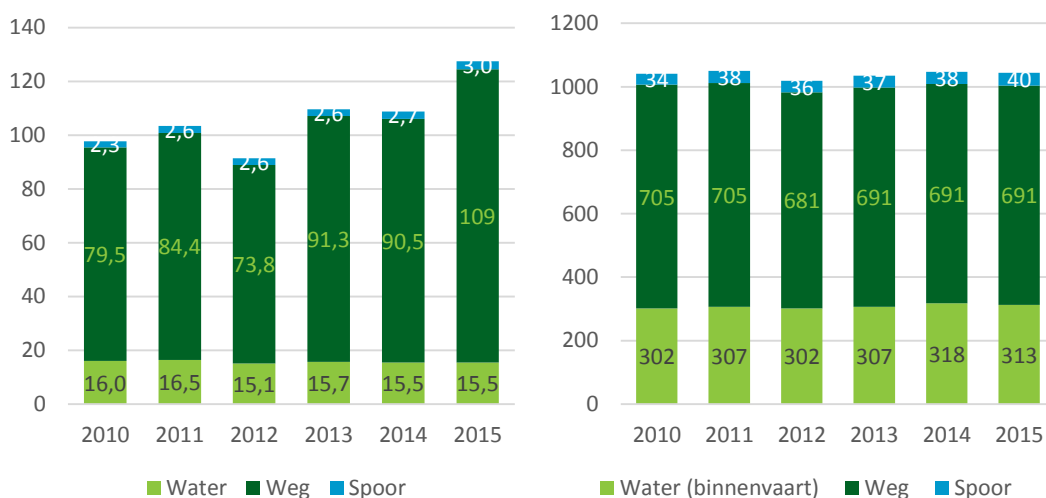
Figuur 3: Aandeel Goederenvervoer in Nederland naar modaliteit in percentages



Bron: CBS statline, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

Uit de figuur blijkt dat het aandeel van vervoer over water in heel Nederland een stuk hoger ligt. In tegenstelling tot de trend in Overijssel stijgt landelijk het percentage van vervoer over water, terwijl het percentage van vervoer over de weg iets afneemt. Landelijk wordt het goederenvervoer over water gedomineerd door omvangrijke goederenstromen tussen Rotterdam en Duitsland. Op deze stromen wordt een krachtig modal split beleid gevoerd om de wegen in met name Rijnmond te ontlasten. De provincie Overijssel geeft dit als verklaring voor de positievere landelijke trend als het gaat om goederenvervoer over water. In figuur 4 hebben we de totale omvang van goederenvervoer in Overijssel en Nederland over spoor, weg en water weergegeven.

Figuur 4: Omvang goederenvervoer per modaliteit door Overijssel (links) en Nederland (rechts) in mln. ton



Bron: Monitor Logistiek Overijssel, team Beleidsinformatie. *Bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.*

Bron: CBS Statline, *Bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.*

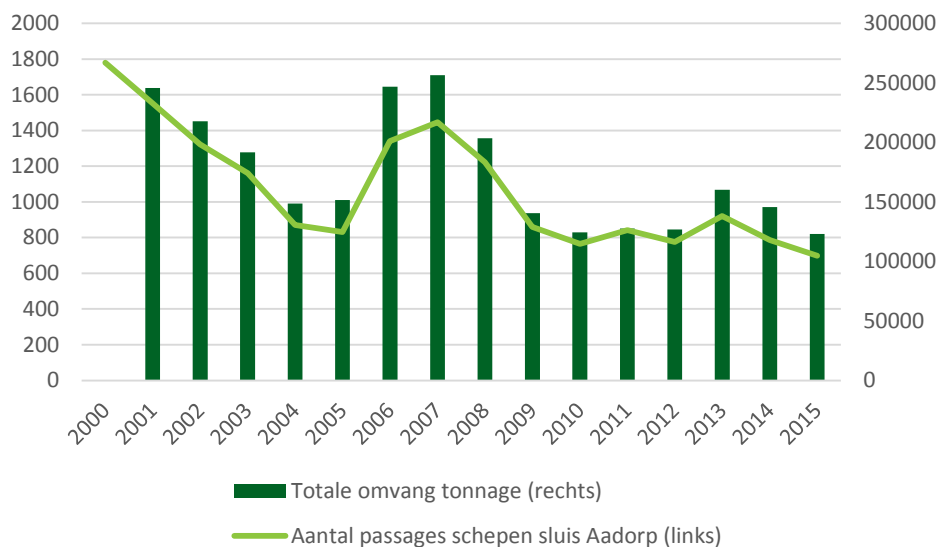
Bovenstaande figuur laat zien dat de trends voor Overijssel en Nederland verschillend zijn. Zo is de totale omvang van goederenvervoer in Nederland ongeveer gelijk gebleven, terwijl de totale omvang van goederenvervoer in Overijssel stijgt. De totale omvang van goederenvervoer in Overijssel (zowel vervoer met bestemming Overijssel als doorvoer) is gestegen van 97,8 mln. ton in 2010 tot 127,5 mln. ton in 2015. Het vervoer over de weg stijgt in Overijssel in dezelfde periode van 79,5 tot 109 mln. ton, terwijl het vervoer over water afneemt van 16 naar 15,5 mln. ton. De 15,5 mln. ton die in 2015 over water vervoerd werd staat gelijk aan ongeveer 775.000 vrachtwagenritten.

Omvang goederenvervoer over kanaal Almelo - De Haandrik gedaald

De provincie Overijssel heeft geïnvesteerd in opwaardering van kanaal Almelo - De Haandrik, één van de twee kanalen die onder het beheer van de provincie vallen. Het andere kanaal, kanaal Beukers-Steenwijk, wordt nauwelijks gebruikt voor goederenvervoer over water en wordt hier daarom buiten beschouwing gelaten. Deze paragraaf laat ontwikkelingen in de omvang van goederenvervoer over water voor kanaal Almelo - De Haandrik zien. Van de opwaardering van kanaal Almelo - De Haandrik zijn nog geen effecten zichtbaar en er zijn redenen om de verwachtingen op dit punt te temperen. Deze komen in paragraaf 1.5 aan de orde.

Figuur 5 geeft het vervoerde tonnage over het kanaal en het aantal scheepspassages bij sluis Aadorp weer. Sluis Aadorp ligt bij Almelo en geeft toegang tot kanaal Almelo - De Haandrik.

Figuur 5: Goederenvervoer op kanaal Almelo - De Haandrik

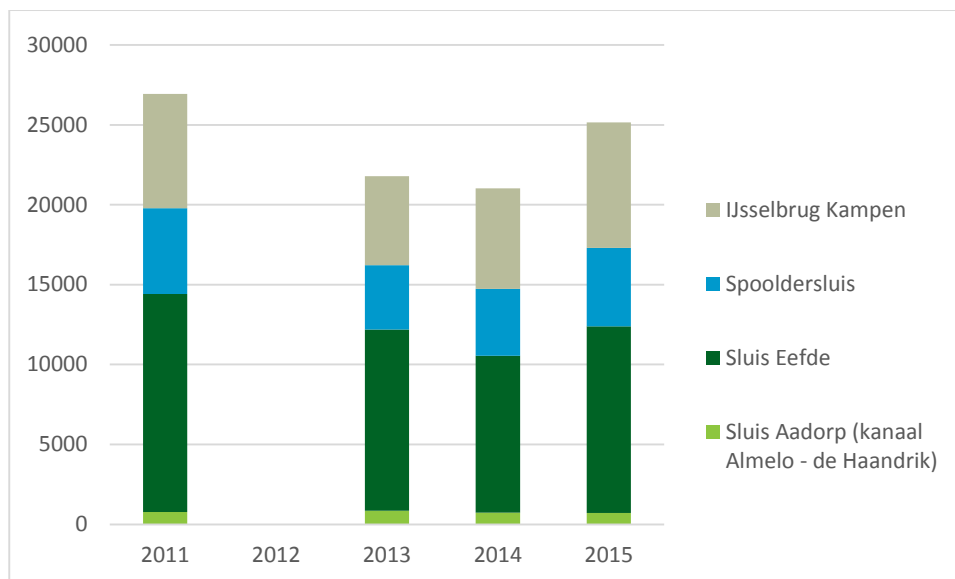


Bron: Provincie Overijssel eenheid wegen en kanalen, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

Uit de figuur blijkt dat het gebruik van kanaal Almelo - De Haandrik in vergelijking met 2001 is afgenomen. Zowel de passages van binnenvaartschepen bij sluis Aadorp als het vervoerde tonnage is afgenomen. In 2008 is het kanaal gereed gemaakt voor schepen tot 600 ton, maar na een piek in de jaren voor 2008 daalt het vervoerde tonnage over het kanaal in deze periode juist. Deze opwaardering heeft dus geen positief effect gehad op de omvang van het vervoer over het kanaal. Uit figuur 5 blijkt dat de laatste jaren er een dalende trend zichtbaar is voor het kanaal Almelo - De Haandrik.

In figuur 6 worden de passages van binnenvaartschepen bij de verschillende telpunten van de provincie Overijssel naast elkaar gezet.

Figuur 6: Aantal passages binnenvaartschepen Overijsselse telpunten (goederenvervoer)¹



Bron: Monitor logistiek provincie Overijssel, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

Uit de figuur komt naar voren dat Sluis Aadorp (kanaal Almelo - De Haandrik) in vergelijking met de andere telpunten het minst wordt gepasseerd. In 2015 is de trend bij sluis Aadorp anders dan bij de sluis Eefde, de Spooldersluis en de stadsbrug in Kampen. Bij de andere telpunten stijgt het aantal scheepspassages in 2015 juist. Eén van de redenen van deze stijging is een lage waterstand, waardoor de maximale laadcapaciteit lager wordt en er dus meer schepen nodig zijn om dezelfde hoeveelheid goederen te vervoeren.

1.4 De provincie stimuleert het goederenvervoer over water

Het stimuleren van het goederenvervoer over water wordt door de provincie langs twee lijnen aangepakt; de opwaardering van het kanaal Almelo - De Haandrik en het programma Goederenvervoer over water. In deze paragraaf treft u achtergrondinformatie aan over beide onderdelen. In paragraaf 1.5 bieden we zicht op de bevindingen ten aanzien van zowel de opwaardering van het kanaal Almelo - De Haandrik als het programma Goederenvervoer over Water.

1.4.1 Kanaal Almelo - De Haandrik

Kanaal Almelo - De Haandrik is het Overijsselse deel van het kanaal tussen Almelo en Coevorden. Het is één van de twee kanalen die vallen onder verantwoordelijkheid van

¹ Voor scheepspassages in het jaar 2012 zijn in de monitor logistiek Overijssel geen gegevens bekend.

de provincie Overijssel.² In 1994 is het beheer van het kanaal overgenomen van het Rijk. Sindsdien is het kanaal al stapsgewijs opgewaardeerd, in het jaar 2008 tot 600 ton.³ Vanaf de provinciegrens Drenthe tot en met Regionaal Overslag Centrum (ROC) Coevorden is de vaarweg geschikt voor schepen tot 1.000 ton met een diepgang van 2,50 meter. Na het ROC Coevorden gaat de vaarweg verder via de Bentheimer spoorbrug en de stadsgracht van Coevorden naar het havengebied van Coevorden. Het havengebied van Coevorden is bereikbaar voor schepen met een laadvermogen van ongeveer 550 ton die maximaal 425 ton mee kunnen nemen. De diepgang (1,90 meter) wordt beperkt door een gedeelte van de fundering van de spoorbrug.⁴

In november 2009 besluit de provincie Overijssel het kanaal Almelo - De Haandrik op te waarderen voor betere bereikbaarheid van de havens Coevorden, Hardenberg en Twenterand. Het kanaal wordt geschikt gemaakt voor schepen die tot 700 ton kunnen vervoeren. Het doel van de opwaardering is het stimuleren van goederenvervoer over water.⁵ Het kanaal is daarvoor uitgebaggerd, dertien wachtplaatsen en vijf bruggen zijn vervangen. De werkzaamheden zijn in 2011 gestart en zouden medio 2013 zijn afgerond. Door een geschil met de aannemer en de mogelijke aanwezigheid van niet gesprongen explosieven bij het baggeren is de uitvoering vertraagd. Per 1 juli 2016 is het kanaal vrijgegeven voor 700 ton, waarmee de feitelijke opwaardering pas recent is gerealiseerd.

Om een beeld te geven van het kanaal volgt hierna een overzichtskaart van de verbeteringen die zijn verricht aan het kanaal Almelo - De Haandrik.

² *Het tweede kanaal Beukers-Steenwijk is niet als case onderzocht omdat daar niet in geïnvesteerd is ter bevordering van goederenvervoer over water. Op dit kanaal vindt vooral pleziervaart plaats.*

³ *Rekenkamercommissie Coevorden (2009), En nu de tonnage nog p. 5.*

⁴ *Ecorys, Quick scan p. 5,8 en 13.*

⁵ <http://www.overijssel.nl/thema's/bereikbaar/varen-overijssel/opwaardering-kanaal/> (laatst geraadpleegd 7 juli 2016).

Figuur 7: Kanaal Almelo - De Haandrik



Bron: www.Overijssel.nl (via <http://www.Overijssel.nl/publish/pages/108239/projectkaart.png>)

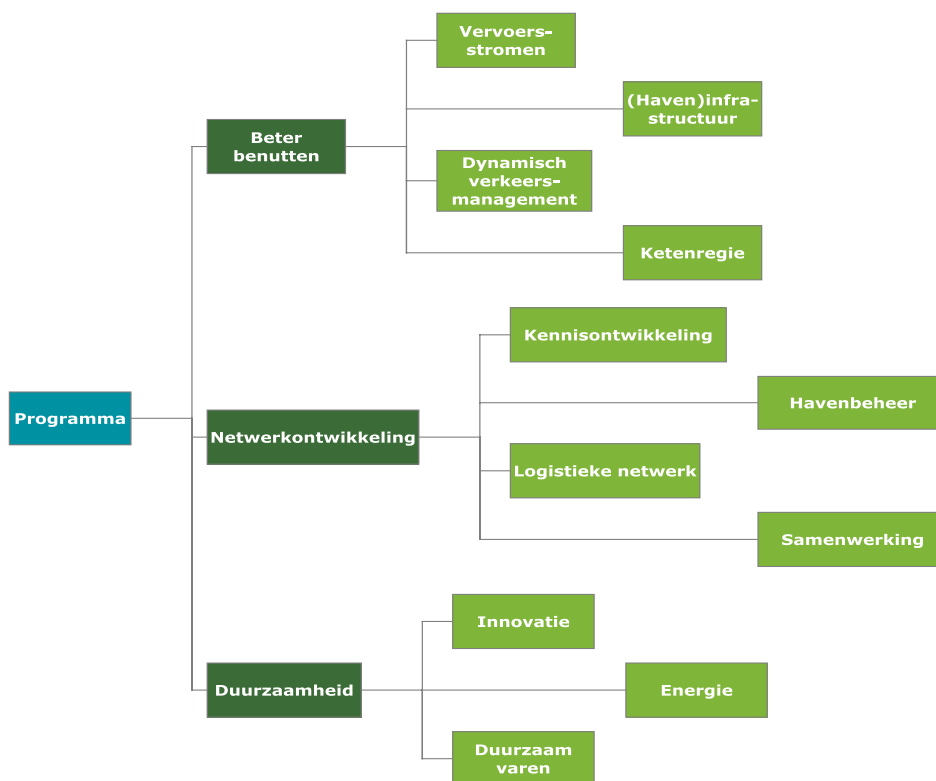
15

De vaart erin houden

1.4.2 Programma Goederenvervoer over water

Sinds 2012 wordt er gewerkt met het programma Goederenvervoer over water. Dit programma bestaat uit 3 pijlers met verschillende maatregelen. In de volgende figuur treft u een overzicht van het programma aan.

Figuur 8: Pijlers en maatregelen programma Goederenvervoer over water



Bron: *Programma Goederenvervoer over water, bewerking rekenkamer Oost-Nederland.*

De maatregelen zijn nader uitgewerkt in instrumenten en zijn voorzien van een budget. Subsidierelingen vormen een belangrijk onderdeel van het instrumentarium van het programma. Zo zijn er subsidies beschikbaar voor het oplossen van knelpunten en ondiepten bij bruggen en sluisen, voor het aanleggen of verbeteren van een kade, maar ook voor de aanschaf en aanleg van walstroomfaciliteiten. Doelgroep van deze regelingen zijn gemeenten en bedrijven. Daarnaast zijn er ook subsidies beschikbaar voor netwerkontwikkeling, zoals bijvoorbeeld de ondersteuning van Port of Twente en Port of Zwolle.

1.5 Verklaring waarom er (nu nog) geen zichtbare effecten zijn van het stimuleren van goederenvervoer over water

In deze paragraaf geven we onze bevindingen weer ten aanzien van zowel de opwaardering van het kanaal Almelo - De Haandrik tot 700 ton als het programma Goederenvervoer over water.

1.5.1 Kanaal Almelo - De Haandrik

Potentie groter bij 1.000 ton

De opwaardering is net afgerond, daarmee zou het nog te vroeg kunnen zijn voor zichtbare effecten. Feit is dat bij de opwaardering naar 600 ton (afgerond in 2008) er geen stijging te zien is geweest. Daarnaast lijkt de potentie voor 700 ton beperkt, uit de branche komt het signaal dat 700 ton niet rendabel is. Vooraf werd in de op verzoek van het Rijk uitgevoerde netwerkanalyse (2008) en door Rekenkamercommissie Coevorden (2009) al aangegeven dat 1.000 ton gewenst is. De Rekenkamercommissie Coevorden schrijft over de keus het kanaal tot 700 ton op te waarderen dat alle kleine beetje helpen, maar dat opwaarderen tot 1.000 ton voor veel vervoerders een haalbare business-case had opgeleverd.⁶

Uit quick scan Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) die Ecorys in 2009 in opdracht van de provincie Overijssel uitvoerde, bleek eveneens dat 1.000 ton een grotere modal shift op zou leveren. In de tabel staan twee verschillende cijfers voor de verwachte modal shift omdat er twee verschillende scenario's berekend zijn.⁷

Tabel 1: Verwachte modal shift potenties goederenvervoer over water Almelo – Coevorden in tonnen

	Alternatief 1: 700 ton	Alternatief 2: 32 TEU ⁸	Alternatief 3: 1.000 Ton
Bedrijven Hardenberg	40.000 / 50.000	n.v.t.	120.000 / 130.000
ROC Coevorden	80.000 / 100.000	13.800 TEU / 15.000 TEU	390.000 / 420.000
Bedrijven Coevorden	30.000 / 35.000	n.v.t.	60.000 / 70.000
Totaal	150.000 / 185.000	13.800 TEU / 15.000 TEU	570.000/ 620.000

Bron: Eindrapport Quick Scan.

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de totale verwachte modal shift voor alternatief 1 afhankelijk van het berekende scenario tussen de 150.000 en 185.000 ton is. De verwachte modal shift is voor alternatief 3, met in totaal 570.000 tot 620.000 ton, aanzienlijk hoger. Om de potentie van de één na laatste rij in de tabel 'bedrijven in Coevorden' te benutten dient ook het gedeelte van het kanaal achter de spoorbrug van de Bentheimer Eisenbahn geschikt te zijn voor eenzelfde tonnage.⁹ De capaciteit van dit deel van het kanaal is nu nog 425 ton.

Besluit op basis van inconsistente informatie

Naast de te verwachten modal shift spelen uiteraard ook de kosten van de opwaardering een rol bij de besluitvorming over de opwaardering van het kanaal.

⁶ Rekenkamercommissie Coevorden, En nu de tonnage nog p. 7.

⁷ Er zijn voor de baten van de drie alternatieven telkens twee mogelijke scenario's geanalyseerd. Het gaat hier om de scenario's global economy en regional communities die als bandbreedte van de groeicijfers gezien kunnen worden.

⁸ TEU= Twenty Foot Equivalent Unit

⁹ Quick scan p -17-20.

De provincie Overijssel heeft hiervoor de quick scan MKBA laten uitvoeren, gevolgd door een plan van aanpak opgesteld door GS. In beide documenten worden drie alternatieven¹⁰ onderscheiden, de variant 1.000 ton is alleen in de quick scan MKBA bekeken. De rekenkamer constateert dat het besluit tot opwaarderen tot 700 ton genomen is op basis van inconsistente informatie. In de quick scan scoorden twee alternatieven, waaronder de opwaardering tot 1.000 ton negatief mede als gevolg van de kosten van de bruggen die vervangen zouden moeten worden. GS besluiten om het opwaarderen tot 700 ton te laten uitwerken in een plan van aanpak. De optie om op te waarderen tot 1.000 ton is na de quick scan niet meer onderzocht vanwege te hoge kosten. Uit het plan van aanpak, waarin opnieuw drie varianten worden bekeken, blijkt dat de bruggen sowieso vernieuwd moeten worden omdat ze aan het einde van hun levensduur zijn. Daarvoor was ook al budget gereserveerd. Wanneer deze kosten buiten beschouwing zouden zijn gelaten zouden deze alternatieven minder negatief en mogelijk zelfs positief hebben kunnen scoren in de MKBA in de quick scan. Daarnaast wordt in de quick scan voor de variant opwaarderen tot 1.000 ton een mogelijke kostenbesparing aangegeven, die wellicht tot een positieve MKBA had kunnen leiden, maar die niet verder onderzocht is.

Uit het plan van aanpak kwam het advies om het kanaal geschikt te maken voor Neokemp containerschepen, daarmee wordt een alternatief geadviseerd welke in de quick scan negatief scoorde.

Beperkte afstemming met andere overheden

De afstemming met andere overheden over het opwaarderen van het kanaal is beperkt geweest. Drenthe waardeerde eerder haar deel van het kanaal wel op tot 1.000 ton. Achter de spoorbrug van de Bentheimer Eisenbahn is de maximale capaciteit van het kanaal 425 ton. Ook na het opwaarderen tot 700 ton zijn een aantal bedrijven gelegen achter de spoorbrug nog niet bereikbaar voor grotere schepen. Dit knelpunt was in 2009 al bekend. De spoorbrug is in de quick scan MKBA genoemd, maar buiten de focus van het onderzoek gelaten. Geredeneerd vanuit het vaarwegennet zijn de verschillende maximale tonnages op het kanaal niet logisch. Betere afstemming tussen overheden voor besluiten tot opwaardering van verschillende delen van het kanaal was wenselijk geweest.

Deze bevinding sluit aan bij het onderzoek van de Europese Rekenkamer¹¹ waarin geconcludeerd wordt dat er vaak alleen geïsoleerde knelpunten worden weggewerkt, zonder rekening te houden met knelpunten in de omgeving. De Rekenkamercommissie Coevorden heeft in haar rapport in 2009 ook aandacht gevraagd voor meer samenwerking tussen de stakeholders rondom het kanaal. In de periode rond 2009 toen het besluit tot opwaardering tot 700 ton genomen werd was er een overleggroep rondom het kanaal, het overlegplatform vaarweg Almelo-Coevorden (OPAC). Dit platform leidde op dat moment echter een slapend bestaan. Op dit moment bestaat het OPAC niet meer. In 2016 heeft onder leiding van de provincie Overijssel een aantal

¹⁰ In de quick scan ging het om de varianten 700 ton, Neokemp containerschepen en 1.000 ton. In het plan van aanpak om de varianten 600 ton (de situatie op dat moment), 700 ton en Neokemp containerschepen.

¹¹ Europese Rekenkamer NL 2015 nr 01, Speciaal verslag Binnenvaart in Europa: het vervoersaandeel en de bevaarbaarheid zijn sinds 2001 niet aanzienlijk verbeterd

informele overleggen tussen de provincies Overijssel en Drenthe, de gemeente Coevorden en drie bedrijven plaatsgevonden. Het doel van het overleg was tot het beter benutten van het kanaal te komen en het belangrijkste thema was het oplossen van de belemmering die de spoorbrug van de Bentheimer Eisenbahn vormt. Doordat er geen oplossing gevonden werd is dit initiatief weer gestaakt.

De provincies Overijssel en Drenthe zitten daarnaast samen in een schippersoverleg dat periodiek bijeenkomt. Verder zijn onder andere de binnenvaartsector en bedrijven vertegenwoordigd.

1.5.2 Programma Goederenvervoer over water

Opbouw vanaf 0

Uit het onderzoek komt naar voren dat het beleid om goederenvervoer over water te stimuleren een impuls heeft gekregen op het moment dat PS hiervoor in 2012 € 8 mln. hebben vrij gemaakt uit de Kracht van Overijssel. Daarvoor was het streven weliswaar opgenomen in het beleid, maar werd er bij gebrek aan middelen en menskracht geen handen en voeten aangegeven. Het gevolg hiervan is dat bij de start van het programma Goederenvervoer over water geïnvesteerd moest worden in kennis en in een netwerk. De externe krachten die voor het programma zijn aangetrokken hebben de kennis ingebracht en geïnvesteerd in een netwerk. Een noodzakelijk netwerk, want het is duidelijk dat de provincie het stimuleren van goederenvervoer over water niet kan 'afdwingen' en niet alleen kan realiseren.

Provincie heeft positie bemachtigd

Uit het onderzoek blijkt dat de provincie inmiddels een positie heeft weten in te nemen op dit thema en dat stakeholders (brancheorganisatie, netwerkorganisaties en gemeenten) de wijze waarop de provincie haar rol oppakt waarderen. Het project Maatwerkadvies waarbij een onafhankelijke adviseur bij bedrijven langs gaat om de mogelijkheden voor een modal shift in kaart te brengen is een succes. Er is bij stakeholders veel waardering voor het project; een onafhankelijke kracht die de mogelijkheden in kaart brengt en zo nodig ook de organisatie ervan uit handen neemt, scheelt bedrijven veel werk. Het project heeft tot veel meer uit te werken businesscases geleid dan verwacht. Voor 42 van de 50 bedrijven leidde een eerste inventarisatie tot de wens om een business case uit te werken, terwijl van 15 businesscases was uitgegaan. Er is dan ook -door met middelen binnen de pijler te schuiven- extra geld voor dit project beschikbaar gesteld en nog niet alle businesscases zijn uitgewerkt. Tot nu toe zijn drie bedrijven daadwerkelijk overgestapt naar vervoer over water.

Tijd te kort om beschikbare middelen in te zetten

De periode dat er daadwerkelijk uitvoering aan het programma gegeven kon worden (vanaf 2014) is te kort gebleken om alle middelen daadwerkelijk in te zetten. Voor onder andere de subsidieregelingen voor de verbetering van de kadefaciliteiten en het wegnemen van knelpunten bleek vooralsnog minder belangstelling te zijn dan verwacht. Dat betekent dat er aan het einde van de looptijd van het programma nog middelen beschikbaar zullen zijn. Op dit moment (ruim een jaar voordat het programma stopt)

gaat het om € 3,5 mln. (van de € 8 mln.) dat nog niet is besteed. Naar verwachting zullen er nog subsidieaanvragen volgen die samenhangen met de havenvisies die nu ontwikkeld worden in zowel Deventer, Twente als Zwolle-Kampen. Omdat het om grote ruimtelijke plannen gaat met bijbehorende procedures, is het niet ondenkbaar dat de deadline van 1 januari 2018 voor een aantal aanvragers te vroeg is.

1.6 Stimuleren van goederenvervoer over water vraagt om lange termijn focus in beleid en praktijk

Patstelling discussie kanaal doorbreken

Zolang er geen zichtbare stijging is in de benutting van het kanaal ligt een verdere opwaardering van het kanaal door de provincie niet meteen voor de hand. Vanuit de branche komt echter het signaal dat de huidige capaciteit van het kanaal niet rendabel is. Met andere woorden: er zal geen toename van het aantal schepen te zien zijn zonder verdere opwaardering. Dit is een patstelling in de discussie die doorbroken dient te worden. Hetzelfde geldt voor de belemmering die de spoorbrug van de Bentheimer Eisenbahn vormt. Het is van belang om belemmeringen op een vaarweg, ook al ligt de bestuurlijke verantwoordelijkheid elders, te betrekken bij de plannen voor het beter benutten van het kanaal.

In het kader van het programma Goederenvervoer over water zijn er plannen om specifiek voor de bedrijven in de buurt van het kanaal Almelo - De Haandrik te starten met het project Maatwerkadvies. Daarbij gaan onafhankelijke adviseurs de mogelijkheden voor een modal shift in kaart brengen. Het zou goed zijn om niet alleen de mogelijkheden bij 700 ton, maar ook de mogelijkheden bij 1.000 ton te betrekken en de (eventuele) belemmering van de spoorbrug. De uitkomsten van dit project kunnen betrokken worden bij de plannen rondom het beter benutten van het kanaal Almelo - De Haandrik. Het vaarwegennetwerk beter benutten en versterken is één van de pijlers van het stimuleren van goederenvervoer over water in de omgevingsvisie en het ligt dan ook voor de hand om het beter benutten van het kanaal ook in het toekomstige beleid terug te laten komen.

Risico ten aanzien van continuïteit beleid

In de herijkte omgevingsvisie (vaststelling voorzien in het voorjaar van 2017) is voor het stimuleren van goederenvervoer over water geen meetbare doelstelling meer opgenomen. Qua instrumentarium wordt in de herijkte omgevingsvisie ingezet op het programma Goederenvervoer over water met bijbehorende subsidieregelingen dat per 1 januari 2018 afloopt.

In het (concept) koersdocument Logistiek is goederenvervoer over water een onderdeel van een groter geheel. De ambitie die in het Koersdocument is opgenomen is een groei van de toegevoegde waarde en werkgelegenheid in de logistieke sector en bij verladende bedrijven die boven het landelijk gemiddelde ligt. Het idee is dat de Strategisch Logistieke Alliantie, waar de provincie één van de deelnemers van is, een

meerjarenprogramma gaat uitwerken, dat jaarlijks herijkt wordt. Projecten gericht op goederenvervoer over water kunnen –als daar behoefte aan blijkt- onderdeel uitmaken van het meerjarenprogramma.

Met het einde van het programma (per 1 januari 2018) zal ook een einde komen aan het contract van de externe programmamanager. Daarmee ontstaat naar de mening van de Rekenkamer een risico ten aanzien van de continuïteit; de combinatie van het vertrek van de programmamanager en het opgaan van goederenvervoer over water in een breder geheel zonder meetbare doelstelling voor goederenvervoer over water, kan ertoe leiden dat het thema opnieuw een slapend bestaan gaat leiden. En dat zou zonde zijn van de investeringen van de afgelopen jaren.

1.7 Aanbevelingen

Uit het onderzoek komen de volgende aanbevelingen voor PS naar voren:

1. Verzoek GS onderzoek te doen naar de vraag of opwaardering tot 1.000 ton voldoende potentie heeft en zo de patstelling ten aanzien van het kanaal (eerst meer schepen dan investeren versus eerst investeren dan meer schepen) te doorbreken. Zorg er voor dat in de onderbouwing van de besluitvorming alle relevante variabelen worden betrokken en benut hiervoor ook de uitkomsten van het project Maatwerkadvies.
Er zijn veel factoren van invloed op de mate waarin het kanaal benut wordt, denk aan de economische situatie, maar ook aan technologische veranderingen. Dat maakt dat een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse over het toekomstige gebruik nooit meer dan een verwachting is.
2. Verzoek GS het commitment van bedrijven om meer over water te gaan vervoeren vast te leggen, mocht een verdere opwaardering zinvol en realistisch blijken.
Een voorbeeld van commitment van bedrijven is stichting Berzbob, opgericht naar aanleiding van opwaardering van Zuid-Willemsvaart, Wilhelmina- en Beatrixkanaal. Een aantal bedrijven uit de regio Zuid-Oost Brabant heeft zich in de stichting verenigd en zich gezamenlijk gecommitteerd om circa 700 vrachtwagenbewegingen per dag van de weg te halen.¹²
3. Verzoek GS te zorgen voor afstemming met Drenthe en Coevorden over impulsen voor het benutten van het kanaal.
Water houdt zich niet aan bestuurlijke grenzen en ook schippers zouden geen rekening moeten hoeven te houden met bestuurlijke grenzen.
4. Neem een realistische en meetbare doelstelling voor het stimuleren van goederenvervoer over water op in het beleid en voorzie deze doelstelling van indicatoren.

¹² www.berzob.nl

Hoewel er vele factoren van invloed zijn op de omvang van het goederenvervoer over water en er geen causale relatie is aan te tonen tussen de inspanningen van de provincie en de effecten, is het van belang om uw ambitie vast te leggen om mee te kunnen sturen. Hierbij kan ook gedacht worden aan een streefcijfer op termijn of om tenminste gelijke pas te houden met landelijke groeicijfers voor het vervoer over water. Daarnaast kunnen prestatie-indicatoren worden opgenomen zoals het aantal bedrijven dat met een maatwerkproject wordt benaderd, het aantal walstroomfaciliteiten etc.

5. Geef -aansluitend op aanbeveling 4- duidelijk de kaders (inhoudelijk en financieel) aan waarbinnen GS met de Strategisch Logistieke Alliantie een meerjarenprogramma kunnen uitwerken.
Op het moment dat GS met partners een meerjarenprogramma gaan opstellen is het van belang dat u het speelveld¹³ helder heeft; maak duidelijk voor welke doelen u bereid bent middelen in te zetten.
6. Verzoek GS bij het opstellen en uitvoeren van het beleid te zorgen voor een goede afstemming met andere overheden.
Een goede afstemming voorkomt dat er geïsoleerde knelpunten worden aangepakt en er ondoelmatig met investeringen wordt omgegaan.
7. Overweeg om het resterende budget aan incidentele middelen (€ 3,5 mln.) beschikbaar te houden voor subsidieaanvragen voor goederenvervoer over water en daarmee om de looptijd van de subsidieregelingen te verlengen.
Naar verwachting zal de datum 1/1/2018 voor een deel van de potentiële aanvragers te vroeg zijn om te komen tot een subsidieaanvraag. Dit hangt samen met de procedures die behoren bij grote ruimtelijke plannen zoals een havenvisie.
8. Verzoek GS een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen.
Met deze aanbeveling regelt u dat u een jaar na de behandeling van dit rapport geïnformeerd wordt over de stand van zaken ten aanzien van de aanbevelingen behorende bij het onderzoek naar het stimuleren van goederenvervoer over water.

¹³ Zie hiervoor ook het onderzoek naar [netwerksturing van de Rekenkamer Oost-Nederland](#)