

**Een voortvarende aanpak voor  
professionalisering van de  
Nederlandse binnenhavens**

Irene van Dongen  
Buck Consultants International  
irene.dongen@bciglobal.com

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk  
24 en 25 november 2011, Antwerpen**

## Samenvatting

Binnenhavens maken onderdeel uit van een logistiek netwerk, al dan niet in combinatie met zeehavens voor het vervoer van goederen van en naar de productielocaties en afzetmarkten. Daarnaast zijn binnenhavens een interessante overslaglocatie voor de agro- en bouwlogistiek en een vestigingsplaats voor o.a. de voedingsmiddelen- en chemische industrie.

De goederenoverslagfunctie staat in veel binnenhavens onder druk door bijvoorbeeld de stedelijke herontwikkeling en woningbouw.

Met het oog op de verwachte groei van het transport van goederen per binnenvaart is de afgelopen jaren door overheden veel geïnvesteerd in de haveninfrastructuur. Naast investeringen in de infrastructuur in binnenhavens zetten overheden ook in op het professionaliseren van de organisatie rondom het beheer van de binnenhavens.

Naast de investeringen in de infrastructuur in binnenhavens groeit bij overheden dan ook het besef dat het rendement op de gemaakte investeringen kan worden vergroot indien ook gewerkt wordt aan professionalisering van het havenbeheer zodat ook het onderhoud voor de toekomst goed geregeld is. Waar tot voor kort de aandacht vooral uitging naar het beleid, de marktbasis (het vervoer van goederen) en de infrastructuur staan nu de mensen en middelen centraal.

Samenwerking binnen en tussen gemeenten is hierbij een middel. Vooral het bestuurlijke verlangen naar samenwerking tussen gemeenten op het gebied van havenbeheer is groot. Als inspiratie hierbij worden goede voorbeelden van elders aangehaald, zoals een Havenbedrijf Rotterdam, Havenschap Moerdijk of het Amsterdam-Noordzeekanaalgebied waarbij meerdere havens door één organisatie ontwikkeld en beheerd worden.

Gemeenten onderzoeken de mogelijkheden om samen te werken ten behoeve van de ontwikkeling en het beheer van de binnehavens. Bijvoorbeeld in een gezamenlijk (regionaal) binnenhavenoverleg, of in een juridische entiteit zoals een havenschap of havenbedrijf. Hierbij blijkt het in de praktijk brengen van de bestuurlijke ambitie een weerbarstig proces.

Dit paper beschrijft een voortvarende aanpak om de ontwikkeling en het beheer van Nederlandse binnenhavens verder te professionaliseren. Het geeft inzicht in de verbetermaatregelen die gemeenten individueel kunnen uitvoeren en verbetermaatregelen die door samenwerking tot stand kunnen worden gebracht.

## 1. Wat zien we in binnenhavens?

Binnenhavens maken onderdeel uit van een netwerk, al dan niet in combinatie met zeehavens voor het vervoer van goederen van en naar de productielocaties en afzetmarkten. Daarnaast zijn binnenhavens een interessante overslaglocatie voor de agro- en bouwlogistiek en een vestigingsplaats voor o.a. de voedingsmiddelen- en chemische industrie.

Lange tijd waren veel binnenhavens in Nederland stukjes bedrijventerrein met een sfeer van 'niemandsland', gekenmerkt door achterstallig onderhoud. Het (economisch) belang van binnenhavens wordt door de rijksoverheid, provincies en gemeenten de laatste jaren steeds meer erkent. Nederland telt ruim 300 binnenhavens waarin een werkgelegenheid zichtbaar is van ruim 66.000 arbeidsplaatsen en waarvan de toegevoegde waarde gelijk is aan die van onze zeehavengebieden<sup>1</sup>. Daarom worden de Nederlandse binnenhavens ook wel knooppunten voor een vitale economie genoemd.

In binnenhavens leveren de scheepsbouwindustrie, maritieme toeleveranciers en verladere en overslagbedrijven de belangrijkste bijdrage aan deze toegevoegde waarde, maar de binnenhavens hebben ook een functie voor andere type gebruikers, zoals:

*Figuur 1: Verschillende gebruikers van binnenhavens<sup>2</sup>*



Binnenhavens zijn belangrijke locaties voor de overslag van goederen maar veel binnenhavens staan op de nominatie om herontwikkeld te worden tot woningbouwlocaties. Met het oog op de verwachte groei van het transport van goederen per binnenvaart is de afgelopen jaren dan ook veel geïnvesteerd in de infrastructuur en het professionaliseren van het beheer van de binnenhavens.

*Wat zien we in binnenhavens?*

- Toename goederenoverslag binnenvaart
- Veel verschillende gebruikers in hetzelfde havengebied
- Meer woningbouw aan het water
- Investerings in haven en kades

*Maar ook nog steeds...*

- Achterstallig onderhoud infrastructuur
- Droge bedrijven aan het water
- Te weinig voorzieningen voor binnenvaartschepen

## **2. Investerings in binnenhavens tussen 2006 en 2011**

De afgelopen jaren hebben veel investeringen in binnenhavens plaatsgevonden:

### 2006:

In navolging op de landelijke verkenning naar het economisch belang van binnenhavens<sup>1</sup> groeit het besef bij Nederlandse provincies en gemeenten over het economisch belang van de binnenhavens (Blue Ports). Enkele regio's gaan daadwerkelijk met de ontwikkeling van de binnenhavens aan de slag. Enkele voorbeelden:

Om meer aandacht te vragen voor het functioneren van de Limburgse havens en om partijen bij elkaar te brengen start de provincie Limburg een Havenoverleg tussen gemeenten op. Dit overleg bestaat nog steeds en speelt bij de professionalisering van de Limburgse binnenhavens een belangrijke rol.

In Midden-Brabant vindt een eerste Havenconferentie plaats en maken de samenwerkende gemeenten een visie op de ontwikkeling van de binnenhavens. Aan deze visie wordt ook een uitvoeringsprogramma gekoppeld<sup>3</sup>. Dit uitvoeringsprogramma is recent herijkt en wordt nog steeds als leidraad gebruikt bij de investeringen in binnenhavens.

### 2007:

In opdracht van het ministerie van Verkeer & Waterstaat (nu I&M) wordt gewerkt aan de totstandkoming van de Instrumentenmap Binnenhavens<sup>4</sup>. Deze instrumentenmap biedt specifiek voor binnenvaartgemeenten een handvat om de binnenhaven bestuurlijk prioriteit te geven. Hierdoor zijn de havens hoger op de bestuurlijke agenda's komen te staan maar de Instrumentenmap wordt als praktisch toepasbaar instrument door beleidsmedewerkers weinig gebruikt.

### 2008:

Op verzoek van het ministerie voeren de provincies de Netwerkanalyses vaarwegen en binnenhavens uit. Deze netwerkanalyses hebben de tekortkomingen in het binnenvaartnetwerk geïdentificeerd en vormen een belangrijke basis voor de opzet van aanvragen ten behoeve van de rijksbijdrageregeling Quick Wins eerste tranche. Investerings in de infrastructuur in binnenhavens komen van de grond.

### 2009:

Opnieuw wordt door provincies, regio's en gemeenten aansluiting gezocht bij de rijksbijdrageregeling Quick Wins. Ten behoeve van de Quick Wins tweede tranche worden subsidieaanvragen voor investeringen in binnenhavens voorbereid. Naast de financiële bijdrage vanuit het rijk co-financieren ook provincies bij de investeringen in de binnenhavens. Het totale investeringsvolume in binnenhavens (via 1e en 2e tranche) door rijk, provincie en gemeenten bedraagt ca. 34 miljoen euro<sup>5</sup>.

Naast investeringen in de infrastructuur zetten overheden ook in op het professionaliseren van de organisatie rondom het beheer van de binnenhavens. Samenwerking binnen en tussen gemeenten is hierbij een middel.

### 2010:

Begin 2010 publiceert het ministerie de Landelijke Capaciteitsanalyse Binnenhavens<sup>6</sup>. Hierin staat de aanbeveling dat naast realisatie en betere benutting van ruimte en infrastructuur (bijvoorbeeld de verruiming en 24-uursbenutting de vaarwegen en intensiever ruimtegebruik en herstructurering op haventerreinen) ingezet moet worden op versterking van het havenbeheer (organisatie) en structureel regionaal havenoverleg tussen alle betrokken partijen. Deze landelijke aanbevelingen onderstrepen dat enkele regio's als koploper reeds een goede koers hebben ingezet.

### 2011:

Voorts zal het ministerie van I&M in het najaar van 2011 de 3e tranche Quick Wins publiceren met een investeringsomvang van nog eens ca. 22 miljoen euro.

## **3. Naast investeren ook professionaliseren in de organisatie rondom binnenhavens**

Bij veel Nederlandse gemeenten levert de binnenhaven op de gemeentebegroting geen financiële baten op. Een binnenhaven maakt het economisch functioneren van bedrijven wel mogelijk en bovendien kan met het gebruik van binnenvaart ook duurzaam vervoer tot stand worden gebracht. De positieve baten als gevolg van deze (economisch-maatschappelijke) voordelen worden echter niet direct zichtbaar op de financiële begroting van een binnenhavengemeente.

Naast de investeringen in de infrastructuur in binnenhavens groeit bij overheden dan ook het besef dat het rendement op de gemaakte investeringen kan worden vergroot indien ook gewerkt wordt aan professionalisering van het havenbeheer zodat ook het onderhoud voor de toekomst goed geregeld is. Waar tot voor kort de aandacht vooral uitging naar het beleid, de marktbasis (het vervoer van goederen) en de infrastructuur staan nu de mensen en middelen centraal.

Figuur 2: Aandachtspunten bij de ontwikkeling en het beheer van binnenhavens<sup>7</sup>



*Wat zien we in de organisatie van het havenbeheer bij havengemeenten?*

- Onrendabele financiële exploitatie
- Geen regie op havenontwikkeling en -beheer
- Versnipperde aandacht: veel afdelingen binnen de gemeente zijn betrokken
- Taken havenmeester in beperkte tijd
- Te weinig contact met havenbedrijven
- (Bestuurlijk) verlangen naar samenwerking met andere havens

Steeds meer binnenhavengemeenten zien concrete verbetermogelijkheden voor het beheer van de binnenhavens ontstaan door:

- Kennisdeling door ambtelijk en bestuurlijk regionaal havenoverleg
- Gezamenlijke scheepsregistratie en monitoring (gemeente samen met RWS)
- Harmonisatie haven(geld)verordeningen in een regio
- Ontwikkelen en afstemmen nieuwe dienstverlening voor de binnenvaart
- Inzet regionale logistieke manager/coördinator
- Gezamenlijke aanbesteding met andere gemeenten van havenonderhoudswerkzaamheden
- Profilering regio als aantrekkelijk binnenvaartknooppunt (met communicatieplan en ambassadeur)

#### 4. Samenwerking tussen binnenhavens

Het bestuurlijke verlangen naar samenwerking tussen gemeenten op het gebied van havenbeheer is groot. Als inspiratie hierbij worden goede voorbeelden van elders aangehaald, zoals een Havenbedrijf Rotterdam, Havenschap Moerdijk of operationele samenwerking tussen gemeenten in de regio Drechtsteden (Havenbedrijf Drechtsteden is nu ook onderdeel van Havenbedrijf Rotterdam) en het Amsterdam-Noordzeekanaalgebied.

Figuur 3: Overzicht van havennetwerken in Nederland<sup>8</sup>



### Nieuwe havennetwerken:

- ❶ Amsterdam Noordzeekanaalgebied
- ❷ Regio Twente
- ❸ Havens Limburg
- ❹ Port of Utrecht
- ❺ Drechtsteden
- ❻ Havens Midden Brabant

Gemeenten in Limburg<sup>9</sup>, Twente<sup>10</sup> en Midden-Brabant<sup>11</sup> hebben een verkenning uitgevoerd naar de meest optimale vorm van havenbeheer. Hiervoor zijn drie regionale samenwerkingsmodellen onder de loep genomen:



Uit verkenning in de regio's Limburg, Twente en Midden-Brabant blijkt dat de realisatie van een gemeenschappelijk havenbedrijf of een havenschap voor veel binnenhavengemeenten nog te hoog gegrepen is. Een bottom-up aanpak, via een gezamenlijke uitvoeringagenda, met of zonder formele structuur wordt als logische vervolgstap gezien. Via gezamenlijk havenoverleg starten de regio's met concrete samenwerkingsprojecten. Bijvoorbeeld rondom de uitgifte van natte bedrijventerreinen, kennisuitwisseling en lobby, uniforme havenverordeningen en gezamenlijke inkoop.

## **5. Een voortvarende (vervolg)aanpak in binnenhavens**

De afgelopen jaren is veel kennis en ervaring opgebouwd in de ontwikkeling en het beheer van binnenhavens. Niet alleen in de ruimtelijk-economische ontwikkeling van havens maar ook in de organisatie en samenwerkingsmogelijkheden rondom binnenhavens. Deze kennis en ervaring kan worden ingezet in landsdelen waar wel geïnvesteerd wordt in de binnenhavens maar waar de professionalisering van het havenbeheer nog in de kinderschoenen staat. Ook kan op basis van de kennis en ervaring het proces in koplopergebieden verder worden vormgegeven. Aandachtspunten bij deze (vervolg)aanpak zijn<sup>12</sup>:

- Gemeenten en regio's staan er niet alleen voor maar kunnen ook leren van anderen
- Professionalisering van havenbeheer vergroot rendement op investeringen
- Partijen werken vanuit eigen verantwoordelijkheid aan verbetermogelijkheden
- Samenwerking is een middel en geen doel op zich
- Stimuleer zelfwerkzaamheid bij gemeenten
- Werk koersvast samen in één team

### *Gemeenten en regio's staan er niet alleen voor maar kunnen ook leren van anderen*

In de netwerkanalyses is naar voren gekomen dat er sprake is van achterstallig onderhoud en beheer in de binnenhavens. De achterstand in het onderhoud van de binnenhavens is/wordt deels weggewerkt met behulp van de uitvoering van Quick Win projecten. De achterstand in het beheer vormt echter nog een financieel-economisch knelpunt bij de verdere ontwikkeling van de binnenhavens. Dit knelpunt is zichtbaar in veel regio's. Een regio of gemeente die meer werk wil maken van de binnenhaven staat er in de problematiek dus niet alleen voor. Bij de professionalisering van het havenbeheer kan gebruik worden gemaakt van de best practices van elders (bijvoorbeeld in verschillende havenschappen, regio Drechtsteden, het Amsterdam Noordzeekanaalgebied en in Limburg, Twente en Midden Brabant).

### *Professionalisering van havenbeheer vergroot rendement op investeringen*

Professionalisering van het havenbeheer draagt bij aan het verder wegwerken van achterstallig onderhoud in binnenhavens en levert ook financiële winst op. Door professionalisering van havenbeheer wordt de dienstverlening van overheden aan het bedrijfsleven verbeterd. Een concreet voorbeeld kan zijn het uniformeren van havenverordeningen zodat gebruiksfuncties en havengelden regionaal op elkaar zijn afgestemd waardoor het voor schippers aantrekkelijker wordt om de binnenhavens te bezoeken en het voor de havengebonden bedrijven prettiger (cq. drempelverlagend) is om in alle havens met de binnenvaart te werken. Het binnenvaarttransport neemt



hierdoor toe. Overheden zien vaak op tegen de professionaliseringsslag omdat al vrij snel duidelijk wordt dat het beheer en onderhoud van de binnenhaven een kostbare zaak is. Op korte termijn is hiervan inderdaad sprake maar op lange termijn levert professionalisering van het havenbeheer juist financiële winst op. Het vergroot het rendement op de investeringen die recent door rijksoverheid, provincie en gemeenten zijn gedaan in de Quick Win projecten. Ook biedt professionalisering van havenbeheer toegevoegde waarde bij de ontwikkeling, het onderhoud en beheer van de binnenhaven en levert een (indirecte) positieve bijdrage aan de economie, de bereikbaarheid en het milieu.

#### *Partijen werken vanuit eigen verantwoordelijkheid aan verbetermogelijkheden*

De constatering dat de professionalisering van het beheer van de binnenhavens noodzakelijk is om de regio economisch verder te helpen en logistiek nog beter op de kaart te zetten, is een groot winstpunt. Immers, op deze wijze wordt een belangrijke randvoorwaarde vervuld om met ruimtelijke, infrastructurele en milieutechnische maatregelen in binnenhavens aan de slag te gaan. Professionalisering van havenbeheer schept duidelijkheid in de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van overheden én bedrijven waardoor het voor samenwerkende partijen mogelijk wordt om vanuit ieders eigen verantwoordelijkheid te werken aan verbetermogelijkheden.

#### *Samenwerking is een middel en geen doel op zich*

Als gemeenten met elkaar overleggen (bijvoorbeeld in een Havenoverleg), dan werken ze feitelijk al samen op bescheiden schaal. Uit eerdere ervaringen in havenbeheerprojecten blijkt dat als het over professionaliseren van het havenbeheer gaat de focus in eerste instantie vooral gericht is op de gemeenten, die verantwoordelijkheid zijn voor het beheer en onderhoud van de kades/oevers en (een gedeelte van) het water. Naast het vergroten van intern draagvlak bij de gemeenten is betrokkenheid van externen (overheden/bedrijfsleven) echter minstens zo belangrijk voor een succesvolle professionaliseringsslag. Samenwerking tussen gemeenten kan hierbij aan de orde zijn, maar verstandig is het samenwerking te zien als een middel voor professionalisering en niet als doel op zich. Samenwerking is vaak makkelijker verwoord in een (bestuurlijke) ambitie dan in de praktijk uitgevoerd. Bovendien betekent samenwerking dat een gedeelte van de autonomie van betrokken partijen moet worden ingeleverd.

#### *Stimuleer zelfwerkzaamheid bij gemeenten*

Een belangrijke succesfactor is draagvlak bij betrokken partijen. In eerste instantie wordt gefocust op de inzet door gemeenten. Naast intern draagvlak is betrokkenheid van het bedrijfsleven belangrijk bij de opzet van een verbeterplan.

Ons inziens is een belangrijk aandachtspunt dat de gemeenten zelf met dit plan (lees: de professionalisering van het havenbeheer) aan de slag kunnen gaan en dat tussentijds de vorderingen hieromtrent worden vastgesteld en gedeeld in regionaal (haven)overleg. Om de zelfwerkzaamheid van gemeenten te bevorderen moeten gemeenten zich direct kunnen herkennen in de geformuleerde projecten. In de praktijk ontstaat vaak een situatie waarin enkele gemeenten een voortrekkersrol vervullen en andere gemeenten meer volgend zullen zijn.

### *Werk koersvast samen in één team*

Bij de start van gezamenlijk (haven)overleg is het belangrijk een helder tijdpad en koersvast einddoel met tussentijdse mijlpalen te communiceren aan alle gemeenten. Procesmatig kunnen de betrokken gemeenten en andere publieke partijen als een team worden beschouwd waarin men op zoek gaat naar de inspiratiebron van eenieder, verantwoordelijkheden worden benoemd en rekening wordt gehouden met het politieke speelveld. Een stevige kennismaking met elkaars drijfveren kan confronterend zijn maar geeft een goede basis voor verdere samenwerking.

*Figuur 4: Samenwerkingspartijen bij professionalisering van binnenhavens<sup>13</sup>*



Samengevat betekent dit voor de voortvarende (vervolg)aanpak dat de deelnemers:

- Bouwen aan één team;
- Gebruikmaken van goede voorbeelden van elders;
- Aandacht geven aan de financiële en juridische aspecten in het proces;
- Elkaar wijzen op eigen verantwoordelijkheden;
- Samenwerking zien als een middel om de gezamenlijke doelstelling te bereiken;
- Inzetten op zelfwerkzaamheid (van gemeenten);
- Concrete actieplannen maken en uitvoeren;
- Samen gaan voor zichtbaar resultaat.

## Bronnen:

---

- <sup>1</sup> Blue Ports: Knooppunten voor de regionale economie (NVB/TNO, 2004-2005)
- <sup>2</sup> Buck Consultants International (2011)
- <sup>3</sup> Masterplan Havens Midden Brabant (Buck Consultants International, 2007)
- <sup>4</sup> Instrumentenmap Binnenhavens (NEA, 2007)
- <sup>5</sup> Ministerie van Verkeer & Waterstaat (2009)
- <sup>6</sup> Landelijke Capaciteitsanalyse Binnenhavens (Ecorys, 2010)
- <sup>7</sup> Buck Consultants International (2011)
- <sup>8</sup> Buck Consultants International (2011)
- <sup>9</sup> Provincie Limburg ([www.limburg.nl/binnenhavens](http://www.limburg.nl/binnenhavens))
- <sup>10</sup> Professionalisering havenbeheer Twente (Buck Consultants International, 2010)
- <sup>11</sup> Evaluatie en vervolgaanpak Havens Midden Brabant (Buck Consultants International, 2010)
- <sup>12</sup> Buck Consultants International (2011)
- <sup>13</sup> Buck Consultants International (2011)