



RAPPORT

Beleidsevaluatie multimodaal goederenvervoerbeleid

28 maart 2025

Rob Thöne, Amanda Vlieger & Damiaan Goetstouwers

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: Samenvatting	3
Deel 1. Conclusies en aanbevelingen	1
Hoofdstuk 2: Inleiding en aanpak	7
2.1 Aanleiding voor het onderzoek	7
2.2 Doel en vraagstelling	7
2.3 Scope van het onderzoek	7
2.4 Onze aanpak	8
Hoofdstuk 3: Beantwoording van de onderzoeksvragen	10
3.1 Wat is er tot nu toe bereikt binnen de gestelde ambities van de Goederenvervoeragenda?	10
3.2 Wat zijn de directe resultaten en bredere effecten van het gevoerde beleid op het goederenvervoer?	12
3.3 Welke verbetermogelijkheden bestaan er voor de toekomst van het multimodale goederenvervoerbeleid?	13
Hoofdstuk 4: Analyse	17
4.1 Is een akkoord het geëigende sturingsinstrument?	17
4.2 De beoogde beweging uit de goederenvervoeragenda	18
4.3 Rolneming door het ministerie van IenW	19
4.4 Samenstelling en functioneren van het stelsel	22
Deel 2. Verdieping	24
Hoofdstuk 5: Goederenvervoeragenda en aanpalend beleid	25
5.1 Goederenvervoer in Nederland	25
5.2 Gezamenlijke ambitie	26
5.3 Goederenvervoeragenda	27
5.4 Actieagenda goederenvervoer en logistiek (2020)	32
Hoofdstuk 6: Acties en resultaten	33
6.1 Digitaal transport	33
6.2 Integrale goederencorridors	35
Hoofdstuk 7: Geluiden uit de praktijk	39
7.1 Inrichting van de uitvoeringspraktijk	39
7.2 Functioneren van het stelsel	44
7.3 De rol van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	46
Bijlagen	
Bijlage 1. Evaluatiekader	49
Bijlage 2. Bronnen en gesprekspartners	52

HOOFDSTUK 1

Samenvatting

De ambitie van het multimodale goederenvervoer in Nederland is om transport duurzamer en efficiënter te maken door een betere verdeling over verschillende modaliteiten: weg, spoor, binnenvaart en buisleidingen, met het oog op het borgen van de bereikbaarheid op de lange termijn.

Dit vereist een meer evenwichtige modal split, door een verschuiving van de dominante positie van wegvervoer naar de overige modaliteiten, zoals binnenvaart, spoor en buisleidingen. Gelet op de uitgangspositie van Nederland liggen er volop kansen om deze doelstelling te realiseren. Door de geografische ligging en hoogwaardige logistieke infrastructuur heeft Nederland een sterke positie in het internationale goederenvervoer. Verspreid over het land zijn logistieke knooppunten gecreëerd waar de verschillende modaliteiten samenkomen en overslag mogelijk is. Daarnaast zorgt het relatief fijnmazige netwerk van rivieren en kanalen dat binnenvaart een kosteneffectief, en duurzamer, alternatief is voor wegvervoer.

Efficiëntere benutting van het vervoersnetwerk gebeurt echter niet vanzelf. Veel verladers kiezen voor wegtransport omdat het eenvoudiger en sneller te organiseren is dan spoor of binnenvaart, wat vaak extra overslag en coördinatie vereist. Daarnaast blijft wegvervoer in veel gevallen goedkoper, met name op kortere afstanden. De individuele beslissingen van deze bedrijven bij elkaar opgeteld leiden tot overvolle wegen, bijvoorbeeld van en naar de Rotterdamse haven.

Om de bestaande vervoersnetwerken duurzamer en efficiënter te benutten en een andere modal split te bewerkstelligen zijn aanpassingen door de volledige logistieke keten benodigd. Het goederenvervoer in Nederland functioneert binnen een complex netwerk van verschillende spelers, modaliteiten en overheden. Dit zorgt voor een gelaagd logistiek netwerk, maar stelt tegelijkertijd grote uitdagingen aan de coördinatie en afstemming tussen de betrokken partijen.

Als hoeksteen van de coördinatie tussen de overheid en de sector is er een gezamenlijk akkoord gesloten tussen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, de Topsector Logistiek en de Logistieke Alliantie om een langetermijnambitie voor de Nederlandse logistieke sector te realiseren ('Gezamenlijke Ambitie. Logistiek en goederenvervoer in 2050: concurrerend, duurzaam en veilig'). Samen streven deze partijen naar een concurrerend, duurzaam en veilig logistiek systeem dat in 2050 wereldwijd toonaangevend is. Elk van de partijen ontwikkelt vervolgens op eigen initiatief de benodigde acties om deze ambitie te verwezenlijken.

Het ministerie van IenW heeft zijn bijdrage aan de realisatie van het gezamenlijk ambitiedocument uitgewerkt in de Goederenvervoeragenda. De Goederenvervoeragenda verbindt nieuwe en bestaande beleidsinitiatieven aan elkaar om vanuit een integraal en multimodaal perspectief de beoogde beweging richting een meer evenwichtige modal split, meer duurzaam en gedigitaliseerd goederenvervoer te versnellen. De Goederenvervoeragenda kenmerkt zich daarmee als een acceleratieagenda.

Berenschot is gevraagd om een ex-durante evaluatie uit te voeren op het multimodale goederenvervoerbeleid, met als inhoudelijke kern de prioritaire thema's 'digitaal transport' en 'integrale goederencorridors' uit de Goederenvervoeragenda. Gezien het feit dat het hier jong beleid betreft, de ingezette beleidsinstrumenten met name faciliterend van aard zijn en er sinds het uitkomen van de Goederenvervoeragenda enkele impactvolle ontwikkelingen (bijvoorbeeld de coronapandemie) zijn geweest, hebben wij een kwalitatieve evaluatie uitgevoerd die inzicht biedt in de verhouding tussen beleid, samenwerkingspartners en de tot nu toe behaalde resultaten.

Uit ons onderzoek blijkt dat de drie samenwerkende partijen de afgelopen periode veel inzet hebben getoond om de acties uit de goederenvervoeragenda uit te voeren. Het ministerie heeft daarbij focus gehad op het scheppen van de randvoorwaarden waarbinnen de transitie naar een multimodaal goederenvervoersysteem kan plaatsvinden. Het is op dit moment nog niet mogelijk om vast te stellen of deze randvoorwaarden in de praktijk voldoende worden gebruikt door verladers en vervoerders om de gewenste effecten te realiseren.

Om samen met de sector de volgende stap te zetten naar een multimodaal goederenvervoersysteem adviseren wij het ministerie om een volgende goederenvervoeragenda vorm te geven langs de lijnen van een gedeeld narratief over de maatschappelijke opgave. De verantwoordelijkheid voor de daaruit volgende ambitie om deze op te lossen moet worden verdeeld over partijen die daar een grote bijdrage aan kunnen leveren, in de vorm van concrete acties.

Daarnaast is het raadzaam om na te denken over een passend arrangement om de samenwerking tussen de betrokken partijen te bevorderen, met duidelijke afspraken over verantwoordelijkheden, overlegstructuren en samenwerking ten opzichte van het bestaande stelsel. De invulling van verschillende rollen door IenW en de interne samenwerking en afstemming tussen directies zijn hierbij een belangrijk aandachtspunt.

In dit tweedelige rapport zetten we onze bevindingen nader uiteen. In het eerste deel presenteren we de beschrijving van het onderzoek, de voornaamste conclusies en aanbevelingen en de analyse die hieraan ten grondslag ligt. In het tweede deel beschrijven we de context van het goederenvervoer in Nederland, de beleidsprestaties en de geluiden uit de sector in meer detail.



DEELRAPPORT

Deel 1. Conclusies en aanbevelingen

HOOFDSTUK 2

Inleiding en aanpak

2.1 Aanleiding voor het onderzoek

In 2019 brengt het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) samenhang in het goederenvervoer- en het logistieke beleid en stelt het ministerie prioriteiten voor de beleidsinzet in de komende jaren met het publiceren van de Goederenvervoeragenda. De Goederenvervoeragenda streeft naar concurrerend, duurzaam en veilig goederenvervoer richting 2050, met oog op uitdagingen zoals een knellende capaciteit van transportsystemen, de energietransitie en klimaatverandering. Sinds de publicatie vormt de Goederenvervoeragenda de beleidsmatige basis voor multimodaal goederenvervoer, waarbij de principes van een vrije markt en vrije keuze voor verladers centraal staan. Binnen dit systeem neemt IenW een kaderstellende rol aan. Als onderdeel van de Goederenvervoeragenda is in samenspraak met de Topsector Logistiek en de Logistieke Alliantie een actieagenda voor de eerste vijf jaar opgesteld (2019 – 2024).

In de loop van 2025 wordt het multimodaal goederenvervoerbeleid herijkt. De conclusies en aanbevelingen uit dit evaluatieonderzoek worden daarvoor gebruikt.

2.2 Doel en vraagstelling

Het doel van de evaluatie is tweeledig. Enerzijds is deze bedoeld ter verantwoording van het gevoerde beleid. Anderzijds dient de evaluatie ter verkenning en formulering van eventuele verbeterlagen in het multimodale goederenvervoerbeleid, als onderdeel van de beleidscyclus. Met de evaluatie geven we antwoord op drie kernvragen:

1. Wat is er gedaan binnen de beschreven ambities?
2. Wat zijn de directe uitkomsten en de (indirecte) effecten op het goederenvervoer?
3. Welke verbetermogelijkheden worden gezien voor het toekomstige multimodale goederenvervoerbeleid?

2.3 Scope van het onderzoek

In dit onderzoek hanteren wij het beleid uit de Goederenvervoeragenda uit 2019 als uitgangspunt. Wij hebben hierbij focus op de prioritaire thema's 'digitaal transport' en 'integrale goederencorridors', aangezien deze twee het meest bijdragen aan het multimodale goederenvervoerbeleid. Daarbij nemen we in overweging dat de stappen die als onderdeel van dit document worden genomen onderdeel zijn van een getrapte ontwikkeling richting de langetermijnambities voor 2050.

De prioritaire thema's 'duurzaam goederenvervoer' en 'duurzame en efficiënte stadslogistiek' kennen een eigen uitvoering en evaluatiecyclus. Binnen deze evaluatie wordt alleen aan (onderdelen van) deze prioritaire thema's gerefereerd wanneer het bevindingen of conclusies over het geheel aan ambitie- en planvorming van de Goederenvervoeragenda ondersteunt.

2.4 Onze aanpak¹

Bij het evalueren van het multimodaal goederenvervoerbeleid zoals beschreven in de Goederenvervoeragenda zijn enkele uitdagende factoren van toepassing. Ten eerste is het geformuleerde beleid vrij nieuw, waardoor effecten nog niet of zeer beperkt zichtbaar zijn. Daarnaast worden als onderdeel van de Goederenvervoeragenda doelbewust instrumenten ingezet die faciliterend van aard zijn en de markt in staat stellen goederen multimodaal te vervoeren. Voor dit onderzoek betekent dit echter dat de relatie tussen instrument en effect niet altijd exact te leggen is. Als laatste zijn er sinds publicatie van de goederenvervoeragenda verschillende impactvolle ontwikkelingen geweest, zoals de coronapandemie, toenemende geopolitieke spanningen en handelsoorlogen, die het mondiale speelveld dusdanig hebben opgeschud waardoor prestaties en effecten lastig te interpreteren zijn.

2.4.1 Analyse kader

Om aan deze uitdagingen het hoofd te bieden, heeft Berenschot een kwalitatieve ex-durante evaluatie uitgevoerd die inzicht biedt in de verhouding tussen beleid, samenwerkingspartners en de tot nu toe behaalde resultaten uit de Goederenvervoeragenda. De evaluatie heeft drie focuspunten:

1. **Het functioneren van het stelsel**, dat inzichtelijk maakt of de werkwijzen en acties uit de Goederenvervoeragenda leiden tot een adequaat en functionerend systeem om de gestelde ambities te verwezenlijken.
2. **De rol van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat**, dat inzichtelijk maakt in hoeverre de rolname van IenW passend is en bijdraagt aan realisatie van de ambities.
3. **De inrichting van de uitvoeringspraktijk**, dat inzichtelijk maakt in hoeverre er in termen van inputs, zoals middelen en capaciteit, de juiste set aan randvoorwaarden is geschept om te komen tot een doeltreffende uitvoering van de Goederenvervoeragenda.

Met deze inzet creëren we inzicht in de voornaamste elementen die benodigd zijn om de doelen en ambities uit de Goederenvervoeragenda te realiseren en beredeneren we of de uitvoering van het beleid logischerwijs bijdraagt aan het beoogde effect. Gelet op dat het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat kiest voor de inzet van een akkoord als hoeksteen van de coördinatie met de sector, hanteren wij voor deze analyse het inhoudelijke raamwerk uit het onderzoeksrapport van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) 'De kunst van het akkoord' uit 2019. Op basis van de uitkomsten bepalen we of het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat met zijn samenwerkingspartners op de goede weg is om concurrerend, duurzaam en veilig goederenvervoer te realiseren richting 2050 en welke verbeteringen er mogelijk zijn.

2.4.2 Methoden

Om de benodigde informatie op te halen om de onderzoeksvragen te beantwoorden, hebben wij een documentstudie uitgevoerd en semigestructureerde interviews afgenomen. Hiermee hebben zowel beleidsmatige kaders als de praktijkervaringen in kaart gebracht. We lichten de ingezette methoden hieronder nader toe.

Documentstudie

Tijdens de documentstudie hebben wij geschreven bronnen, zoals voortgangsrapportages, beleidsvisies en jaarverslagen of evaluaties, geanalyseerd om informatie over dit beleidsthema in te winnen. De bevindingen in deze documenten hebben wij beoordeeld in relatie tot de bredere

¹ Deze paragraaf is op basis van de second opinion uitgebreid met een nadere onderbouwing van de onderzoeks- en analysemethoden.

onderzoeksvragen en hebben wij gebruikt om in de interviews meer gerichte vragen te kunnen stellen.

De selectie van documenten is deels gebaseerd op input van de opdrachtgever en de begeleidingscommissie. Daarnaast heeft Berenschot aanvullende literatuur aangedragen om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van het beleidsveld. Ook gesprekspartners bij de semigestructureerde interviews hebben wij verzocht om relevante documentatie met ons te delen.

Interviews

Aan de hand van het conceptevaluatiekader hebben wij in samenspraak met de opdrachtgever en begeleidingscommissie de interviewpartners geselecteerd. Ons leidend uitgangspunt hierbij was om een representatieve vertegenwoordiging van het beleidsveld en de daarin acterende partijen te verkrijgen. De geïnterviewden zijn in te delen in vier hoofdcategorieën:

1. **Medeoverheden** – we hebben meerdere gesprekken gehad met provincies om de lokale logistieke uitdagingen te bespreken en hoe het landelijke beleid hierop doorwerkt. Daarnaast was de samenwerking tussen rijk en regio, inclusief rolopvatting, onderwerp van gesprek.
2. **Samenwerkingspartners** – op basis van de inzichten van de Logistieke Alliantie en Topsector Logistiek hebben we inzicht gekregen in de samenwerking op systeemniveau. Daarnaast hebben we gesproken over de nog te nemen stappen in relatie tot het behalen van de langetermijnambitie.
3. **Marktpartijen** – we hebben meerdere groepsgesprekken met marktpartijen gehad om meer inzicht te krijgen over welke beleidsinzet wel en niet werkt in de praktijk en welke (resterende) knelpunten zij ervaren.
4. **Experts** – we hebben met onderzoekers van het Kennis Instituut voor Mobiliteitsbeleid en Erasmus UTP gesproken om een wetenschappelijk onderbouwde reflectie te verkrijgen op de beleidsprocessen en -uitkomsten.

2.4.3 Begeleiding van het onderzoek

Bij het onderzoek hebben wij een begeleidingscommissie betrokken, met daarin vertegenwoordiging van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, de provincie Limburg en Zuid-Holland, het kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) en de Topsector Logistiek. De begeleidingscommissie is op drie momenten in het onderzoek samengekomen. De opgehaalde feedback is verwerkt in deze rapportage.

HOOFDSTUK 3

Beantwoording van de onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk presenteren we de conclusies van het onderzoek. We doen dit aan de hand van de drie onderzoeksvragen. Eerst bespreken we wat er is gedaan binnen de beschreven ambities, gevolgd door directe uitkomsten en (indirecte) effecten op het goederenvervoer. Als laatste zetten wij de verbetermogelijkheden voor het toekomstige multimodale goederenvervoerbeleid uiteen.

3.1 Wat is er tot nu toe bereikt binnen de gestelde ambities van de Goederenvervoeragenda?

Het goederenvervoer is een beleidsveld in transitie. Samen met de sector probeert het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat te bewegen naar een robuust, efficiënt en duurzaam transportsysteem, dat duurzaam groeit en minimale risico's kent voor de verkeersveiligheid, bedrijfsveiligheid en de directe omgeving. Deze gedeelde ambitie hebben IenW, de Logistieke Alliantie en de Topsector Logistiek onderschreven in het gemeenschappelijk ambitiedocument 'Gezamenlijke Ambitie. Logistiek en goederenvervoer in 2050: concurrerend, duurzaam en veilig'.

Om deze ambitie te realiseren bestaat er een wederkerige afhankelijkheid tussen het ministerie en de betrokken marktpartijen. Het ministerie is afhankelijk van de marktpartijen om vaker te kiezen voor vervoer via binnenvaart, spoor of buisleidingen. Marktpartijen zijn deels afhankelijk van de (rijks)overheid om hen hierin te faciliteren, ook gelet op de inherente voordelen van wegvervoer, met name op korte afstanden. Om invulling te geven aan deze wederkerige afhankelijkheid heeft IenW in 2019 de Goederenvervoeragenda vastgesteld. De Goederenvervoeragenda verbindt nieuwe en bestaande beleidsinitiatieven aan elkaar om vanuit een integraal en multimodaal perspectief de beoogde beweging richting een evenwichtigere modal split, en duurzamer en meer gedigitaliseerd goederenvervoer te versnellen.

Sinds het uitkomen van de Goederenvervoeragenda hebben de drie samenwerkende partijen veel inzet getoond om acties uit te voeren richting hun gedeelde ambitie. Het ministerie heeft hierbij focus gehad op het scheppen van de randvoorwaarden waarin de transitie naar een multimodaal vervoersysteem kan plaatsvinden. Hiervoor zijn actief acties ontplooid op het gebied van digitaal transport en de integrale goederencorridors. We sommen de voornaamste beleidsprestaties hierna op. Een volledig overzicht van de behaalde resultaten, waaronder ook de unimodale beleidsprestaties die bijdragen aan de doelstellingen uit de Goederenvervoeragenda, is in hoofdstuk 6 te vinden.

- **Digitaal transport.** IenW heeft verschillende initiatieven binnen het Nationaal Groeifondsproject Digitale Infrastructuur Logistiek (DIL) opgestart. Daarnaast zijn de eerste onderdelen van de basis data-infrastructuur voor informatie-uitwisseling ontwikkeld in 2023 en staat de implementatie van de EU-regel voor papierloos transport (electronic freight transport regulation, eFTI) gepland voor 2027. Daarnaast werkt IenW aan de implementatie van de European Maritime Single Window environment (EMSWe), als vervanger van het Single Window voor maritiem en lucht, wat dient als één loket waar alle meldingen voor douane, Koninklijke Marechaussee/Zeehavenpolitie en SafeSeaNet elektronisch dienen te worden doorgegeven. Met de vijf werkpakketten binnen de DIL speelt IenW een actieve rol om de digitalisering van informatie-uitwisseling in goederenvervoer en logistiek te versnellen.
- **Integrale goederencorridors.** IenW werkt in de corridors samen met de regio en het bedrijfsleven om goederenstromen te bundelen en rendabele multimodale diensten te ontwikkelen. In de rapportageperiode is naast de bestaande corridors Zuidoost en Oost, de Corridor Zuid (Amsterdam – Rotterdam – Antwerpen) tot stand gekomen. Sinds 2019 zijn er grote stappen gezet in het komen tot een realisatiepact voor de knooppunten in de corridors. Ook zet IenW in op de versterking van internationale samenwerkingen, zoals de versteviging van de Goederenvervoercorridor Zuid met Vlaanderen en het Delta Rhine Corridor-project. Daarnaast is, om marktpartijen te verleiden tot vervoer via het water of over het spoor, de modal shift-subsidieregeling in het leven geroepen. Met deze regeling verwacht IenW 3.000 TEU's per dag van de weg te halen. Eind 2023 lijken er voldoende aanvragen te zijn voor de verschillende onderdelen van de regeling om dit doel te realiseren. Echter is dit sterk afhankelijk van (markt)omstandigheden, zoals economische ontwikkelingen en de beschikbaarheid van het spoor- en waterwegennetwerk. Ook wordt samen met de sector en experts blijvend gewerkt aan oplossingen voor knelpunten voor verladers voor een modal shift naar water en spoor, bijvoorbeeld in het hands-on programma voor modal shift en het Joint Corridors Off-Road-programma. Op de goederenvervoercorridors Oost en Zuidoost heeft IenW ingezet op de ontwikkeling van nieuwe binnenvaartlijndiensten. Na de eerste aanbesteding in 2021, waarin drie lijndiensten werden gegund, worden vanaf 2022 jaarlijks nieuwe concessies verleend, waarmee al een modal shift van 290 TEU's per dag is gerealiseerd.

Het is het beeld van Berenschot dat het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat met deze beleidsprestaties belangrijke randvoorwaarden heeft geschapen om de eerste stappen richting de langetermijnambitie van een robuust, efficiënt en duurzaam transportsysteem te zetten.

3.2 Wat zijn de directe resultaten en bredere effecten van het gevoerde beleid op het goederenvervoer?

De voortgang van het prioritaire thema 'digitaal transport' ligt op koers om de gestelde doelstellingen uit de Goederenvervoeragenda te behalen. Het is op dit moment niet vast te stellen of de voortgang in het prioritaire thema 'integrale goederencorridors' voldoende is om de gestelde doelstellingen uit de Goederenvervoeragenda te behalen. Dit komt met name doordat er geen data beschikbaar zijn over de gerealiseerde modal shift als resultaat van de stimuleringsregeling. Op basis van het beeld dat nu wel geschetst kan worden lijkt er een hoopvol begin gemaakt om op korte termijn een modal shift van 3.000 TEU per dag, oftewel 440.0000 vrachtwagens per jaar, naar spoor en water te realiseren. In de onderstaande tabel is de voortgang per prioritaair thema en doelstelling weergegeven.

Prioritair thema	Doelstelling	Status
Digitaal transport	Geharmoniseerde data-uitwisseling over goederenvervoer mogelijk (2025)	Op koers. De infrastructuur is tijdig opgeleverd. De adoptie door de sector is nog een aandachtspunt.
	Datadelen tussen dataplatforms mogelijk (2025)	Op koers. De infrastructuur is tijdig geleverd. De adoptie door de sector is nog een aandachtspunten.
	Papierloos transport wettelijk mogelijk (2030)	Op koers. Europese implementatie eFTI staat gepland voor 2027.

Prioritair thema	Doelstelling	Status
Integrale goederencorridors	Actieprogramma met inzet op modal shift van weg naar water door concrete belemmeringen weg te nemen (2020)	Op koers. Breder hands-on aanpak knelpunten modal shift naar het water of het spoor opgestart in 2020.
	Actieplannen voor inzet op modal shift voor alle multimodale bedrijfsterreinen op de goederencorridors (2021)	Onbekend. Voor de goederencorridors worden knooppuntenaanpakken ontwikkeld die soms gericht zijn op multimodale bedrijfsterreinen. In de Bestuurlijke Overleggen MIRT 2023 is door IenW budget vrijgemaakt om de realisatiepacten binnen corridor Oost (Tiel, Sittard-Geleen, Nijmegen, en knooppunt Amsterdam/Noord-Holland) en Zuid (Rotterdam, Moerdijk en North Sea Port/ Zeeland) voor te bereiden. De huidige status van deze pacten is onbekend.
	Toename goederenvervoer per spoor van 42 miljoen ton naar 54-61 miljoen ton (2025)	Vertraagd. In de periode 2019 tot en met 2023 werden er jaarlijks gemiddeld 38 miljoen ton goederen per spoor vervoerd. ²
	5 miljoen ton en 0,7 miljoen TEU [sic] van weg naar spoor en water binnen de MIRT Goederenvervoercorridors (2030)	Onbekend. Uit de tijdelijke subsidieregeling en de gecontracteerde modal shift tot nu toe ontstaat een hoopvol beeld dat deze doelstelling behaald kan worden. De gerealiseerde modal shift is afhankelijk (markt)omstandigheden.

Tabel 1 Doelstellingen en status per prioritaair thema

² CBS statline.

Uit de evaluatie blijkt dat de partijen in de sector op dit moment het gevoel hebben dat de transitie naar een robuust, efficiënt en duurzaam transportsysteem nog onvoldoende op gang is gekomen. Dit gevoel komt voort uit het feit dat zij nog factoren zien die de beoogde beweging uit de Goederenvervoeragenda afremmen. De door marktpartijen gepercipieerde beperkte beschikbaarheid van het spoor- en waterwegennetwerk, vormt een belangrijke barrière voor de realisatie van de modal shift-doelen, doordat verladers onvoldoende vertrouwen hebben dat hun lading tijdig op de bestemming aankomt. Specifiek voor de modal shift richting het spoor zijn er belemmerende externe factoren, zoals onderhoud aan spoortrajecten, toenemende kosten en concurrerende woningbouw. Voor de binnenvaart worden de 24/7-sluisbediening en de lage waterstanden genoemd. Ook heeft gedurende de looptijd van de Goederenvervoeragenda de uitbraak van COVID-19 gezorgd voor aanzienlijke verstoringen in de logistieke sector.

Gedurende de evaluatie constateert Berenschot dat er sterk uiteenlopende verwachtingen bestaan over het effect van de maatregelen in de goederenvervoeragenda. Dit komt bijvoorbeeld aan het licht bij de verwachtingen over de corridoraanpak. Deze lopen uiteen van het realiseren van een 'vliegende snelweg' tot 'speldenprikken om het systeem draaiende te houden'. Ook het antwoord op de vraag of er nu wel of geen modal shift naar spoor en binnenvaart teweeg is gebracht in de afgelopen periode wisselt per partij. Een veelgehoord beeld is dat er marktbreed sprake is van een reverse modal shift, waarbij het aandeel van goederenvervoer over de weg toeneemt³, terwijl de doelstellingen uit de goederenvervoeragenda er juist op gericht zijn om op specifieke knelpunten verladers te verleiden voor vervoer over het spoor of het water, zoals binnen de integrale goederencorridors.

Dit verschil in verwachtingen kan een rem vormen op de effectiviteit van de samenwerking. Dit verschil in verwachtingen in combinatie met de gepercipieerde remmende factoren is potentieel problematisch voor het realiseren van de ambities en doelstellingen uit de Goederenvervoeragenda. Doordat er beperkt gecommuniceerd wordt over de werkzaamheden en resultaten is er weinig corrigerend vermogen georganiseerd in het stelsel om deze discrepanties tijdens de uitvoering te repareren.

3.3 Welke verbetermogelijkheden bestaan er voor de toekomst van het multimodale goederenvervoerbeleid?

Om de ambities uit de Goederenvervoeragenda te realiseren is een goede samenwerking tussen overheden en marktpartijen noodzakelijk. Een kansrijk sturingsinstrument om deze samenwerking vorm te geven is het sluiten van een akkoord. De definitie van de gezamenlijk op te lossen maatschappelijke opgave staat daarin centraal. Het is de kern van een gedeeld narratief over de richting die je met elkaar op wil en hoe de partijen kunnen bijdragen om deze in te vullen. In de Goederenvervoeragenda '19-'24 is, als doorvertaling van het gezamenlijk ambitiedocument, een sterke koppeling gemaakt met de klimaatopgave en de verduurzaming van het transportsysteem. Uit de gesprekken met marktpartijen blijkt dat deze benadering onvoldoende aansluit bij hun prioriteiten. Voor veel bedrijven wegen flexibiliteit, kostenefficiëntie en leveringszekerheid zwaarder in hun besluitvorming. Deze uiteenlopende uitgangspunten kunnen in de praktijk leiden tot beperkte aansluiting tussen beleidsvormers en marktpartijen, wat een effectieve uitvoering van de Goederenvervoeragenda, en het bovenliggende akkoord, in de weg kan staan.

³ Deze ontwikkeling is niet objectief waarneembaar in de cijfers van het CBS over de prestaties van het goederenvervoer in 2023.

Werk met de sector toe naar een gedeeld narratief over de maatschappelijke opgave

Om de samenwerking te verbeteren en meer gezamenlijk eigenaarschap te creëren, is het raadzaam om de belangen van marktpartijen nadrukkelijker op te nemen in de definitie van de maatschappelijke opgave. Dit vraagt om een bredere, gedeelde zienswijze waarin zowel de publieke als de private belangen worden erkend. Wanneer deze belangen geïntegreerd worden, ontstaat er een sterkere basis voor samenwerking en het gezamenlijk dragen van verantwoordelijkheid voor de realisatie van de doelen van het multimodaal goederenvervoerbeleid, zoals verwoord in de Goederenvervoeragenda. Het direct laten onderschrijven van deze definitie en de daaruit volgende ambities door enkele marktpartijen die een (grote) bijdrage aan de beoogde beweging kunnen leveren kan als katalysator dienen in de uitvoering.

De grote verschillen in verwachtingen over de resultaten van de Goederenvervoeragenda bij de verschillende partijen laten zien dat het in de planvorming onvoldoende duidelijk is gemaakt hoe de wederkerige afhankelijkheid tussen het ministerie en de marktpartijen ingevuld moet worden. Dit maakt dat het niet voor iedereen duidelijk is hoe de ambities uit de Goederenvervoeragenda bereikt moeten worden en wat daarvoor van hen verwacht wordt. Marktpartijen ervaren hierdoor een gebrek aan richting en praktische handvatten, wat een mogelijk negatief effect heeft op het realiseren van doelstellingen. Daarnaast biedt het scherper stellen van de koppeling tussen doelstellingen en inspanningen de kans om de benodigde beleidsmatige en financiële opvolging preciezer in te schatten.

Marktpartijen vragen ook om een consistentere inzet van instrumenten, zoals subsidies en beprijzing. Dit vraagt om goede (intra)departementale afstemming, zowel in de planvorming als de uitvoering. Hiermee stelt het ministerie zeker dat verschillende instrumenten elkaar niet onbedoeld tegenwerken. Hoewel er waardering is voor het gebruik van subsidies, blijft de complexiteit van de aanvraagprocedures een knelpunt.

Operationaliseer de koppeling tussen de gedeelde definitie van de maatschappelijke opgave, doelstellingen, inspanningen en effecten met SMART-acties

Om de Goederenvervoeragenda effectief te laten aansluiten bij de sector is het essentieel dat de doelstellingen concreet en haalbaar zijn. Dit kan door het formuleren van SMART-acties die duidelijk de link leggen tussen de inspanningen, middelen en de te behalen doelen. Een helder overzicht van de acties, verantwoordelijkheden, middelen en beoogde resultaten maakt het voor alle betrokken partijen duidelijk hoe zij kunnen bijdragen aan de realisatie van de doelen.

Door de doelstellingen specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden (SMART) te maken, wordt de voortgang beter inzichtelijk en kunnen knelpunten of successen tijdig worden gesignaleerd. Een structureel ingericht systeem van monitoring en evaluatie helpt om effectief bij te sturen en om zowel successen als knelpunten inzichtelijk te maken.

Richt een monitoring- en evaluatiesysteem in

Stel in samenspraak met de betrokken partijen een M&E-cyclus op met duidelijke prestatie-indicatoren. Dit helpt om de uitvoering van het beleid te volgen, waar nodig bij te sturen en om het commitment van alle betrokken partijen te vergroten en op onderdelen actief verwachtingsmanagement uit te voeren. Een mogelijk interessant onderzoek kan zijn om begin 2027 een evaluatie uit te voeren naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de tijdelijke subsidieregeling om een modal shift te bewerkstelligen. Als onderdeel van de M&E-cyclus kan een periodieke herijking op resultaat- en actieniveau helpen om de Goederenvervoeragenda aan te laten sluiten bij ontwikkelingen die daarbuiten plaatsvinden.

Tijdens de uitvoering van de Goederenvervoeragenda is er op natuurlijke wijze een uitgebreid netwerk van afstemmings- en overlegstructuren ontstaan. Veel betrokken partijen signaleren echter dat dit heeft geleid tot een complexe overlegstructuur, die zij als gefragmenteerd en onoverzichtelijk ervaren. Hierdoor ontstaat onduidelijkheid over de huidige governance rondom het goederenvervoersysteem en de samenhang tussen de verschillende overlegfora en besluitvormingsprocessen. Een voorbeeld hiervan zijn de spoorgoederentafels, waarbij voor veel partijen niet duidelijk is wie er aan tafel zit, hoe de besluitvorming plaatsvindt en hoe deze structuren bijdragen aan de beleidsvorming. Deze versnippering zorgt ervoor dat belangrijke marktpartijen soms niet tijdig of volledig betrokken worden bij belangrijke besluiten, met negatieve gevolgen voor hun betrokkenheid bij het proces. Daarnaast is het aan een unimodaal ingerichte overlegtafel niet altijd vanzelfsprekend om vanuit een multimodaal perspectief te denken en beslissingen te nemen.

Er bestaat onvoldoende helderheid over het arrangement⁴ tussen IenW, medeoverheden en marktpartijen. Marktpartijen geven aan dat hun rol in de samenwerking vaak niet goed is afgebakend en dat het onduidelijk is welke verantwoordelijkheden bij hen liggen en welke bij IenW. Daarnaast ervaren medeoverheden een gebrek aan regie van IenW, vooral als het gaat om het afwegen van belangen zoals woningbouw, goederenvervoer en de economische structuur van Nederland. Hierbij zien zij de communicatie en afstemming met andere departementen, zoals het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en Economische Zaken, als belangrijk knelpunt.

Stel samen met de sector een arrangement op over mandaten en verantwoordelijkheden

Om helderheid te creëren over rolverdelingen is een gezamenlijk opgesteld arrangement nodig tussen IenW, andere relevante ministeries, medeoverheden en sectorpartijen. In het arrangement maken de betrokken partijen duidelijke afspraken over verantwoordelijkheden, overlegstructuren en samenwerking binnen de uitvoering van het multimodaal goederenvervoerbeleid. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is om de overlap met het bestaande stelsel te minimaliseren. Dit vraagt om een scherp afgebakende definitie van de maatschappelijke opgave die je via de Goederenvervoeragenda gezamenlijk wil adresseren en welke opgaven al geadresseerd worden in het reguliere stelsel.

⁴ Een arrangement definiëren wij als: het geheel aan structuren, relaties en interventies die de dynamiek tussen organisaties en mensen beïnvloeden rond een specifiek vraagstuk, in lijn met De jacht op publieke waarde. Hoe overheden opgaven formuleren en realiseren (Stolk et al., 2021, Boom Bestuurskunde).

De rol van IenW in het behalen van de doelstellingen uit de Goederenvervoeragenda is van groot belang. Zij dragen immers systeemverantwoordelijkheid voor het goederenvervoer. Wij zien daarin drie kernverantwoordelijkheden voor IenW: beheerder van de hoofdinfrastructuur, primair verantwoordelijk vakdepartement en trekker van de Goederenvervoeragenda. Hoewel deze rollen nauw met elkaar verbonden zijn, vragen ze elk om een eigen rolopvatting en sturingsparadigma.

Om de effectiviteit van de samenwerking met andere partijen en het goederenvervoerbeleid te vergroten, is het essentieel om deze verantwoordelijkheden duidelijk te scheiden. Dit vraagt om nauwe samenwerking tussen verschillende (interne) directies om de samenhang tussen beleid en uitvoering over de verschillende modaliteiten en beleidsterreinen heen te borgen.

Marktpartijen en brancheorganisaties geven aan dat de huidige organisatie van IenW, waarin modaliteiten vaak apart worden aangestuurd, niet bevorderlijk is voor de integrale aanpak die nodig is om de doelen van de Goederenvervoeragenda te bereiken. Dit resulteert in een te unimodale benadering van initiatieven en leidt tot inconsistenties in beleid, bijvoorbeeld tussen weg- en spoorvervoer, waar maatregelen zoals hogere heffingen elkaar soms tegenwerken en de beoogde beweging uit de Goederenvervoeragenda belemmeren.

Scheid de rollen van IenW in het goederenvervoerbeleid duidelijk en versterk de interne samenwerking en afstemming tussen de interne directies

IenW is systeemverantwoordelijke voor het goederenvervoer en vervult daarmee drie verantwoordelijkheden: beheerder van de hoofdinfrastructuur, primair verantwoordelijk vakdepartement en trekker van de Goederenvervoeragenda. Het is belangrijk om deze rollen niet te vermengen. De invulling van de systeemverantwoordelijkheid vereist daarmee nauwe samenwerking tussen verschillende directies om te komen tot consistent beleid en inzet van instrumentarium. Op basis van de beleidsprestaties in de afgelopen periode kan de afstemming tussen directies nog verbeteren om vanuit één (multimodaal) perspectief te handelen.

HOOFDSTUK 4

Analyse

In dit hoofdstuk staat de evaluatie vanuit het onderzoeksteam centraal. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft beleidsambities op het gebied van multimodaal goederenvervoer en kiest voor de inzet van een akkoord als hoeksteen van de coördinatie met de sector. De effectiviteit van sturen met een akkoord is afhankelijk van een combinatie tussen de beoogde beweging, de compositie van het stelsel en het perspectief op sturing. Dit hoofdstuk analyseert de strategische sturing vanuit IenW, zoals vastgelegd in het gedeeld ambitiedocument en de Goederenvervoeragenda.

We hanteren hiervoor het inhoudelijke raamwerk uit het onderzoeksrapport van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) 'De kunst van het akkoord' uit 2019. We starten met de vraag of sturen via een akkoord voor het multimodaal goederenvervoer het geëigende instrument is. Daarna analyseren we de beoogde beweging in de Goederenvervoeragenda, de compositie en het functioneren van het stelsel en het perspectief op de sturing en de rolneming door het ministerie van IenW.

4.1 Is een akkoord het geëigende sturingsinstrument?

Het goederenvervoer in Nederland is een complex en dynamisch systeem waarin talloze spelers betrokken zijn. Dit omvat transportbedrijven, logistieke dienstverleners, infrastructuurbeheerders (zoals Rijkswaterstaat en ProRail), verladers, haven- en luchthavendiensten, en overheden op lokaal, provinciaal en nationaal niveau. De grote verscheidenheid aan modaliteiten (weg, spoor, binnenvaart, zeevaart, en luchtvracht) maakt het logistieke netwerk zeer divers, maar ook moeilijk te coördineren.

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat geeft de coördinatie van het goederenvervoersysteem vorm via een akkoord: de Gezamenlijke Ambitie. Logistiek en goederenvervoer in 2050: concurrerend, duurzaam en veilig. Een akkoord is een sturingsinstrument dat de overheid in kan zetten om met een groep belanghebbende partijen samen te werken aan de invulling van een maatschappelijke opgave. In dit geval werkt IenW samen met een groot aantal betrokken partijen om een 'robuust, efficiënt en duurzaam transportsysteem' bereiken, en op die manier de Nederlandse goederenvervoersector en de logistieke sector in staat te stellen om op duurzame wijze een vooraanstaande internationale concurrentiepositie te behouden en versterken.

Op basis van de vereiste die de NSOB specificeert voor het sturen met akkoorden concluderen wij dat een akkoord in de context van het goederenvervoer een kansrijk sturingsinstrument is. De eerst en voornaamste randvoorwaarde is dat de partijen die betrokken zijn bij het akkoord een wederkerige afhankelijkheid hebben om de doelstellingen te bereiken. Dit is in de context van het goederenvervoersysteem het geval: grofweg gesteld is de (rijks)overheid afhankelijk van de marktpartijen om keuzes te maken die helpen maatschappelijke doelstellingen als verduurzaming en een modal shift te bewerkstelligen en zijn de marktpartijen afhankelijk van de (rijks)overheid om hen te faciliteren om deze beweging te maken. In sommige gevallen zijn de marktpartijen ook onderling van elkaar afhankelijk om te kunnen kiezen voor ander vervoer dan over de weg, bijvoorbeeld door hun lading te bundelen.

De tweede randvoorwaarde is dat de tijd en (beleids)ruimte waarop het akkoord betrekking neemt helder is begrensd. Ook dit is in het gezamenlijk ambitedocument het geval. De partijen werken tot 2050 aan de realisatie van een robuuster, efficiënter en duurzamer transportsysteem.

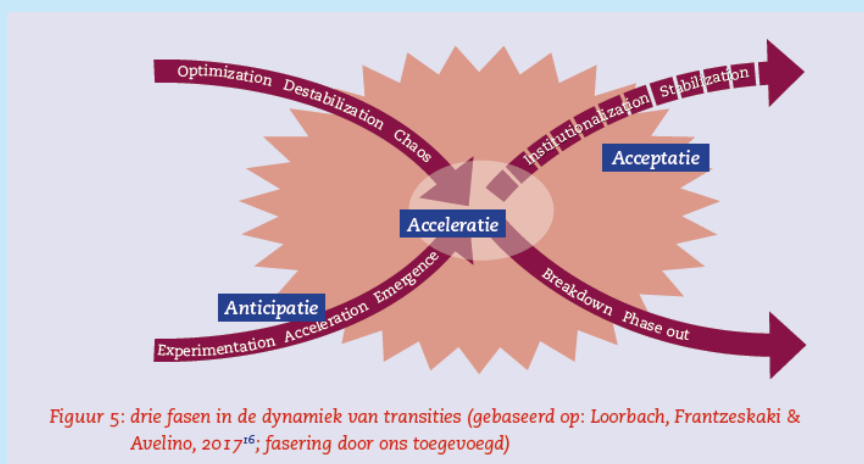
Als alternatief voor een akkoord kan het ministerie in theorie kiezen voor de inzet van een meer dwingend instrumentarium. Dit kan bijvoorbeeld door het opstellen van stringente regelgeving ten aanzien van de toegestane uitstoot bij het vervoeren van goederen of het invoeren van substantiële heffingen, eventueel naar tijd en plaats, om vervoer over de weg te ontmoedigen. Dit brengt echter significante risico's met zich mee voor de economische concurrentiepositie van Nederland wanneer dit op nationale schaal wordt ingevoerd. Inzet op Europese schaal kan deze risico's mitigeren.

4.2 De beoogde beweging uit de goederenvervoeragenda

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft zijn bijdrage aan de gezamenlijke ambitie uitgewerkt in de Goederenvervoeragenda. De Goederenvervoeragenda vormt de inhoudelijke basis om vanuit een integraal en multimodaal perspectief acties uit te voeren om een evenwichtigere modal split te bewerkstelligen, het goederenvervoer te verduurzamen en te digitaliseren. Het verbindt nieuwe en al lopende beleidsinitiatieven aan elkaar om deze beoogde beweging te versnellen en alternatieve opties (verder) te ontwikkelen voor het dominante systeem van vervoer over de weg. De Goederenvervoeragenda kenmerkt zich daarmee als een acceleratieagenda, in lijn met de gelijknamige fase uit de x-curve van Loorbach et al. (2017)⁵.

De transitie x-curve

De x-curve van Loorbach visualiseert de verschillende stadia van een transitie. In de opgaande lijn aan de linkerkant van het centrum komen nieuwe ontwikkelingen op. De neergaande lijn aan de linkerkant van het centrum weerspiegelt de afbouw van het bestaande systeem. In het midden van de curve ontstaat chaos, maar ook de overgang van 'niche' naar 'geaccepteerd' door de markt en de samenleving. Aan de rechterkant van het centrum weerspiegelt de opgaande lijn de acceptatie van niche-ontwikkelingen die aan de linkerkant eerder richting acceleratie bewogen. De neergaande lijn bevat de delen van het regime die worden uitgefaseerd en plaats maken voor de nieuwe geaccepteerde ontwikkelingen.



Figuur 1 Transitiecurve Loorbach et al. (2017)

⁵ Loorbach, D., Frantzeskaki, N., & Avelino, F. (2017). Sustainability transitions research: transforming science and practice for societal change. *Annual Review of Environment and Resources*, 42, 599-626.

De kern van de acceleratieagenda is een gedeelde definitie van de maatschappelijke opgave waaromheen de betrokken partijen zich kunnen groeperen. In de Goederenvervoeragenda '19-'24 wordt een expliciete koppeling gemaakt met de klimaatopgave en de noodzaak tot verduurzaming van het transportsysteem. Uit de interviews blijkt dat deze rationale beperkt aansluit bij bedrijfsmatige besluitvorming: marktpartijen laten het belang van flexibiliteit, kostprijs en leveringszekerheid over het algemeen zwaarder wegen. Het incorporeren van deze belangen in de definitie van de maatschappelijke opgave vergroot de kans dat de betrokken partijen het eigenaarschap meer collectief delen.

In theorie wordt gedurende de looptijd van de agenda de maatschappelijke opgave ingevuld door kansrijke ideeën, werkwijzen en technologieën uit de anticipatiefase op grotere schaal toe te passen. Dit is deels pionieren, doordat je niet zeker weet wat werkt, en is deels planbaar. We zien deze tweedeling ook terug in de Goederenvervoeragenda. Zo zijn er enerzijds meer zoekende beleidsprestaties zoals 'het ontwikkelen van logistieke concepten voor stedelijke distributie' en meer planbare actieplannen, bijvoorbeeld om concrete belemmeringen weg te nemen voor de modal shift van weg naar water. Dit gegeven maakt dat het nooit met zekerheid te zeggen is of de beleidsprestaties voldoende zijn om de maatschappelijke opgave volledig in te vullen.

Toch zijn wij van mening dat het voor de herijkte Goederenvervoeragenda zinvol is om meer aandacht te besteden aan de verwachte baten van de verschillende initiatieven in relatie tot de gestelde ambities en doelstellingen. Idealiter prioriteren de opstellers van de Goederenvervoeragenda op basis van dit beeld acties en initiatieven en verdelen zij de budgetten, zodat de acties en initiatieven met de meeste toegevoegde waarde in ieder geval in uitvoering worden gebracht.

Tijdens de interviews gaven de betrokken partijen aan dat een heldere uitwerking van acties essentieel is om de gestelde ambities te verwezenlijken. Dit is een duidelijke oproep om de acties in de Goederenvervoeragenda meer specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgeboden (SMART) te definiëren. Voor acties met een meer zoekend karakter geldt dat op zijn minst duidelijk moet zijn wie waarvoor verantwoordelijk is bij het uitvoeren van de actie, wat de spelregels zijn en dat er een duidelijke scopeafbakening moet zijn in termen van tijd en inhoud. Gedurende de uitvoering is het raadzaam om een monitoring- en evaluatiesysteem in te richten. Dit helpt om de uitvoering van de acties te volgen en waar nodig bij te sturen.

Door in een volgende Goederenvervoeragenda uit te gaan van een meer gedeelde definitie van de maatschappelijke opgave en heldere, SMART gedefinieerde acties die samen leiden tot invulling van die opgave, verbetert IenW de bruikbaarheid als (sturings)instrument: het document legt vast hoe de betrokken partijen de beoogde verandering kracht bij willen zetten en dient als centrale inhoudelijke leidraad bij het coördineren van acties en het faciliteren van de samenwerking.

4.3 Rolneming door het ministerie van IenW

Het ministerie van IenW benoemt in de Goederenvervoeragenda zijn systeemverantwoordelijkheid voor het goederenvervoer en logistiek. Om de gewenste resultaten met het systeem te bereiken voorziet het ministerie, als verantwoordelijke, drie knoppen waaraan zij kunnen draaien: sectorgericht vervoers- en logistiek beleid, rijkswet- en regelgeving, en aanleg en beheer van hoofdinfrastructuur (exclusief buisleidingen). Het is de inzet van IenW om met deze kaders en voorwaarden een opportuun klimaat te creëren voor verladers en vervoerders om keuzes te maken bij de uitvoering van het transport die in lijn zijn met de geest en doelstellingen van de Goederenvervoeragenda. Hiervoor zoekt IenW, zoals in de Goederenvervoeragenda vermeld staat, dan ook 'nadrukkelijk de samenwerking met handels-, productie- en expeditiebedrijven.'

Het begrip 'systeemverantwoordelijkheid' blijkt in de praktijk voor interpretatie vatbaar. Op basis van de uitwerking in de Goederenvervoeragenda definieert IenW zijn systeemverantwoordelijkheid als een voorwaardenscheppende verantwoordelijkheid (in termen van de infrastructuur, beleidsinstrumenten en wet- en regelgeving) en legt het de verantwoordelijkheid voor het behalen van resultaten (in termen van modal shift en verduurzaming) bij andere partijen⁶. Op papier lijkt dit een logisch verdeling aangezien de realisatie van de doelstellingen is opgebouwd uit de som van vele individuele bedrijfsmatige beslissingen van (vrije) marktpartijen. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat de marktpartijen zich niet direct gecommitteerd hebben aan de doelstellingen uit de Goederenvervoeragenda en zich daarmee beperkt verantwoordelijk voelen voor de realisatie.

Uit de door ons gevoerde gesprekken blijkt dat de betrokken partijen behoefte hebben aan meer actieve ondersteuning bij het realiseren van de doelstellingen ten aanzien van modal shift en verduurzaming. Qua overheidssturing vragen ze enerzijds om een krachtige overheid die de gehele sector op sleeptouw neemt en stuurt op de voortgang en anderzijds om de vrijheid om hun eigen bedrijfsmatige beslissingen te kunnen blijven nemen. Deze twee wensen kunnen op specifieke dossiers met elkaar op gespannen voet staan.

De betrokken partijen geven daarmee een bredere invulling aan het begrip systeemverantwoordelijkheid⁷ en zien het ministerie als 'centrale regievoerder' met twee kerntaken. Enerzijds het stimuleren van intra- en interdepartementale samenwerking om als overheid vanuit een integrale en multimodale visie de juist randvoorwaarden (in termen van infrastructuur, beleid en wet- en regelgeving) te bieden om de ambities voor het goederenvervoer te realiseren. Anderzijds zien betrokken partijen de kerntaak van het ministerie als spelverdeler die vormgeeft aan de samenwerking en stuurt op de voortgang van de realisatie van de doelstellingen en ambities uit de Goederenvervoeragenda.

Door deze verschillende rolopvattingen ontstaan wederzijdse verwachtingen die niet volledig worden ingelost, met risico's voor de effectiviteit van de samenwerking. Berenschot ziet drie kernverantwoordelijkheden voor het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat om het multimodale goederenvervoerbeleid in te vullen: beheerder van de hoofdinfrastructuur, primair verantwoordelijk vakdepartement en trekker van de goederenvervoeragenda. Deze verantwoordelijkheden zijn nadrukkelijk met elkaar verbonden, maar vragen elk een andere rolopvatting.

⁶ In lijn met de definitie van de algemene rekenkamer: 'Bij een systeemverantwoordelijkheid heeft de verantwoordelijke minister een voorwaardenscheppende verantwoordelijkheid en is de verantwoordelijkheid voor het behalen van resultaten neergelegd bij andere actoren. De minister houdt echter wel een toezichthoudende (toetsende) verantwoordelijkheid voor de resultaten, zoals die door het systeem worden voortgebracht. Door bijvoorbeeld monitoring en beleidsevaluatie dient de minister zich ervan te vergewissen dat het systeem goed functioneert en zo nodig moet de minister kunnen bijsturen.'

Steen, M. van der, Schultz, M., Chin-A-Fat, N. & Twist, M. van (2016). *De som en de delen: in gesprek over systeemverantwoordelijkheid*. Den Haag: NSOB.

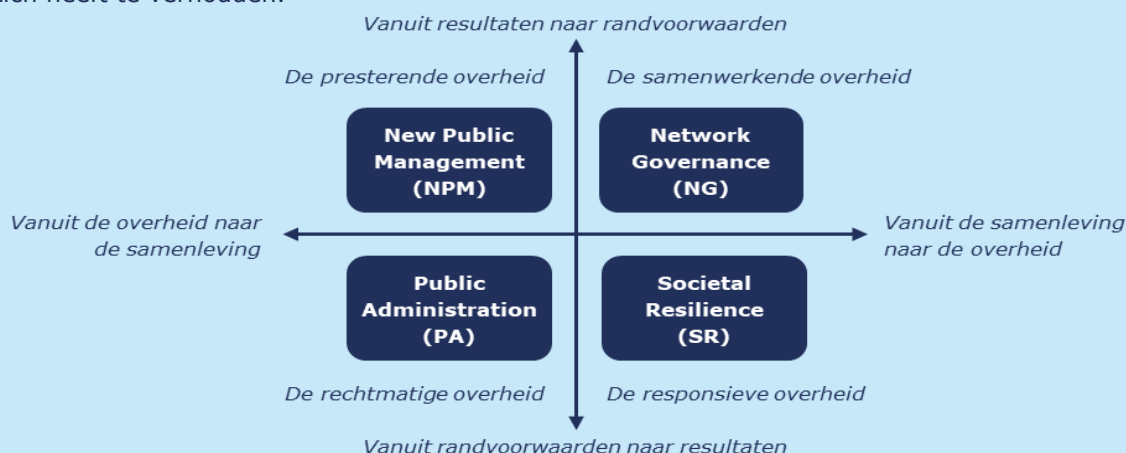
⁷ Deze bredere interpretatie komt meer overeen met de definitie van het Planbureau voor de Leefomgeving: '... het goed laten verlopen van de processen op het gebied van de ruimtelijke ordening, ongeacht wie verantwoordelijk is voor het resultaat of welke doelen worden nagestreefd. Dit kan bereikt worden door generieke regelgeving, maar ook door middel van coördinatie en kennis- en informatieverstrekking. Dit wordt ook wel systeemverantwoordelijkheid genoemd. De rijksoverheid is daarbij verantwoordelijk voor de inrichting van het ruimtelijk ordeningstelsel binnen het gehele stelsel van omgevingsrecht'.

Steen, M. van der, Schultz, M., Chin-A-Fat, N. & Twist, M. van (2016). *De som en de delen: in gesprek over systeemverantwoordelijkheid*. Den Haag: NSOB.

Vierkwadrantenmodel voor overheidssturing.

Bij het analyseren van de rolverdeling van de (rijks)overheid is het vierkwadrantenmodel van het NSOB behulpzaam. Het model onderscheidt vier archetypen hoe de overheid stuurt, elk met een specifieke benadering en logica. Deze typen zijn in de onderstaande figuur geplaatst vanuit twee assen. De verticale as maakt onderscheid tussen nadruk op resultaten (bovenaan) of juist op de randvoorwaarden om die resultaten te behalen (onderaan).

De horizontale as gaat over sturing; aan de linkerkant van de as stuurt de overheid vanuit een overheidscentrisch perspectief van binnen naar buiten: de politiek bepaalt de doelen en de ambtenaren zorgen voor de uitvoering. Dit doen zij door het maken van beleid en wet- en regelgeving. Aan de rechterkant van de as komen er met name plannen en initiatieven vanuit de samenleving, zoals bedrijven, maatschappelijke partijen en burgers, waartoe de overheid zich heeft te verhouden.



Figuur 2 Het vierkwadrantenmodel voor overheidssturing

De vier archetypen zijn: **de presterende overheid** (doelgericht sturen), **de samenwerkende overheid** (co-creatie met de samenleving), **de rechtmatige overheid** (juridische kaders bieden) en **de responsieve overheid** (ruimte creëren voor maatschappelijke initiatieven).⁷

Aan de hand van het vierkwadrantenmodel kunnen we een eerste schets maken van een mogelijke passende rolverdeling van IenW per kernverantwoordelijkheid. We lichten deze hieronder toe.

Beheerder van de hoofdinfrastructuur: in deze rol is het ministerie verantwoordelijk voor de beschikbaarheid van voldoende capaciteit in het spoor-, water-, en hoofdwegennetwerk voor goederenvervoergebruik. Centraal staat de robuustheid en efficiënte benutting van netwerken. Dit vraagt om een *presterende overheid* die actief stuurt om haar eigen doelstellingen op doelmatige wijze te bereiken. Het voornaamste sturingsinstrument om de robuustheid te garanderen zijn de kwaliteitsafspraken die IenW met Rijkswaterstaat en ProRail maakt. Voor mogelijke uitbreiding van de netwerken bestaat de MIRT-systematiek. Om de efficiënte benutting van de netwerken te bewerkstelligen kan het ministerie bijvoorbeeld gebruikmaken van zijn prijsinstrumentarium. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is dat individuele prikkels elkaar niet neutraliseren. De doelstellingen voor de beschikbaarheid en benutting van de netwerken zijn belangrijke uitgangspunten voor de formulering van het multimodale goederenvervoerbeleid en de goederenvervoeragenda.

Primair verantwoordelijk vakdepartement: in deze rol is het ministerie verantwoordelijk voor het formuleren van sectorgericht beleid en (rijks)wet- en regelgeving voor het goederenvervoer en de logistiek. Centraal staat het creëren van de juridische en beleidsmatige randvoorwaarden voor het multimodale goederenvervoer. Dit vraagt om een *rechtmatige overheid* die publieke belangen en politieke ambities omzet in eenduidige en voor de sector begrijpelijke regels en procedures die de gewenste inzet van acties en financiële middelen waarborgen, bijvoorbeeld in de Goederenvervoeragenda. Een aandachtspunt hierbij is de samenwerking binnen het eigen departement en met andere ministeries, zoals EZ en VRO, om als rijksoverheid een gezamenlijk en coherent juridisch kader en beleidskader voor te staan.

Trekker van de Goederenvervoeragenda: in deze rol is het ministerie verantwoordelijk voor het proces- en relatiemanagement bij het opstellen en uitvoeren van de Goederenvervoeragenda. Centraal staat het aansluiten en committeren van partijen die kunnen bijdragen aan het realiseren van de ambities. Dit vraagt om een *samenwerkende overheid* die partijen aan zichzelf en elkaar kan verbinden en vanuit de wederkerende afhankelijkheid een coalitie kan smeden waarin iedereen zijn eigen (onmisbare) bijdrage kan leveren. Het belangrijkste aandachtspunt hierbij is het creëren van gelijkwaardige samenwerking tussen alle betrokken partijen. Dit vraagt enerzijds om een heldere samenwerkingsstructuur en bijbehorende spelregels, bijvoorbeeld over het mandaat van de verschillende overlegtafels, en anderzijds om goede communicatie, bijvoorbeeld over wederzijdse verwachtingen en resultaten.

4.4 Samenstelling en functioneren van het stelsel

Met een akkoord werkt de overheid samen met belanghebbende partijen aan een afgebakende maatschappelijke opgave. Daarbij is niet de formele bevoegdheid, maar of een partij iets kan toevoegen aan het oplossen van het vraagstuk het leidende uitgangspunt van de coalitievorming. Alle partijen hebben elkaar in meer of mindere mate nodig om de doelstellingen uit het akkoord te realiseren en hebben daarmee een machtspositie ten opzichte van elkaar. Hierdoor ontstaat een nieuwe samenwerkingsrelatie, of een nieuw arrangement⁸, tussen de betrokken partijen die zich buiten de grenzen van bestaande overheden en instituties bevindt. Het vormgeven van dit arrangement is een cruciale randvoorwaarde voor het succes van een akkoord. Hiervoor moeten keuzes gemaakt worden over de samenstelling; welke partijen doen mee? En in welke rol? Ook moeten er keuzes gemaakt worden over de manier van samenwerken, zowel binnen de uitvoering van het akkoord als met het staande stelsel van overleg en besluitvorming.⁹

Ten aanzien van de **samenstelling** zien we dat er voor het multimodale goederenvervoerbeleid door het ministerie gekozen is voor twee samenwerkingspartners die de gestelde ambities expliciet onderschrijven: de Logistieke Alliantie en de Topsector logistiek. De Logistieke Alliantie fungeert daarbij als de verbindende schakel richting marktpartijen door het delen van kennis en het afstemmen van de belangen van diverse sectoren binnen de logistiek. De Topsector Logistiek pakt een (sleutel)rol in het ontwikkelen en implementeren van innovatieve oplossingen voor uitdagingen in de logistieke sector.

Het werken met een beperkt aantal grote, vertegenwoordigende, partijen heeft grote voordelen in termen van het behapbaar houden van de benodigde organisatie en afstemming bij het opstellen en uitvoeren van het akkoord. Tegelijkertijd schuilt er een tweeledig risico in om alleen partijen met indirecte invloed op het vraagstuk te betrekken. Ten eerste is het niet zeker dat de vertegenwoordigende partijen te allen tijde namens de hele gehele achterban optreden.

⁸ Een arrangement definiëren wij als: het geheel aan structuren, relaties en interventies die de dynamiek tussen organisaties en mensen beïnvloeden rond een specifiek vraagstuk. In lijn met De jacht op publieke waarde. Hoe overheden opgaven formuleren en realiseren (Stolk et al., 2021, Boom Bestuurskunde).

⁹ NSOB (2019). *De kunst van het akkoord. Strategische stappen voor het sturen met akkoorden*.

Ten tweede ontstaat de kans dat de marktpartijen met direct invloed op het behalen van de resultaten zich onvoldoende aangesloten voelen tijdens het ontwikkelen van de op hen gerichte interventies (*'not invented here'*)., waardoor ze ook minder geneigd zijn het gewenste gedrag te vertonen. Uit de gesprekken met marktpartijen lijken beide risico's in de afgelopen periode in meer of mindere mate te zijn opgetreden, mede doordat de Logistieke Alliantie beperkt van de grond is gekomen zoals het bedoeld was. Het gericht, direct, aansluiten van enkele grote verladers en vervoerders die de ambities uit de Goederenvervoeragenda onderschrijven kan helpen deze risico's te mitigeren.

De **manier van samenwerken binnen de agenda** is niet voor iedereen duidelijk. Dit komt in eerste instantie doordat niet alle partijen een scherp beeld hebben bij de rol, taak en verantwoordelijkheden van (andere) partijen. In de vigerende Goederenvervoeragenda wordt hier inderdaad, afgezien van de rol van IenW, zeer beperkt aandacht aan besteed. Dit terwijl de gekozen samenwerkingsconstructie, met een overkoepelend akkoord en een onderliggende actieagenda per betrokken partij, potentieel complex is, en dus juist extra toelichting verdient. Wij achten het daarom raadzaam om bij het opstellen van een nieuwe Goederenvervoeragenda de rollen, taken en verantwoordelijkheden van alle betrokken partijen in samenhang met de SMART-gemaakte acties uit te werken. Dit helpt bij het scheppen van de juiste verwachtingen en vergroot de kans dat partijen elkaar op de juiste momenten weten te vinden tijdens de uitvoering van het akkoord.

Daarnaast is het niet voor alle door ons gesproken partijen duidelijk hoe de samenwerkings- en overlegstructuur werkt. Dit geldt zowel voor de 'interne overleggen' als de overlegtafels buiten de inhoudelijke reikwijdte van het akkoord. Ook hier geldt dat het raadzaam is om als onderdeel van de keuzes die je maakt ten aanzien van de nieuwe Goederenvervoeragenda vooraf samen na te denken over hoe je dit vorm wil geven. Een specifiek aandachtspunt hierbij is om onderwerpen die de modal shift-ambities raken zoveel als mogelijk vanuit een multimodaal perspectief te benaderen, in plaats van deze te bespreken aan unimodaal ingerichte overlegtafels. Daarnaast kan het structureel delen van vergaderstukken met niet aan het overleg deelnemende partijen helpen om in de informatiebehoefte van partijen te voorzien, zonder dat actieve deelname aan ieder overleg vereist is.

Het laatste aandachtspunt is de communicatie. Als illustratief voorbeeld zien wij het feit dat de door ons gesproken partijen niet altijd een accuraat beeld hebben bij de effectiviteit van de uitvoeringspraktijk. Dit komt enerzijds doordat de verwachtingen uiteenlopen (bijvoorbeeld over de corridoraanpak), en anderzijds doordat zij onvoldoende op de hoogte zijn van de behaalde resultaten (en het proces daarnaartoe). Voor beide aspecten geldt dat meer en gerichtere communicatie, die aansluit bij de informatiebehoefte van de ontvangende partij, kan helpen om deze te mitigeren.

Om de **aansluiting op het bestaande stelsel** te verbeteren lijkt een scherpere inhoudelijke scope-afbakening van de goederenvervoeragenda noodzakelijk, bijvoorbeeld dat de Goederenvervoeragenda primair is bedoeld om afspraken te maken over het realiseren van de doelstellingen waarvoor er een wederkerige afhankelijkheid is tussen de aangesloten partijen. Randvoorwaarden voor de uitvoering van de afspraken, zoals de robuustheid van de vervoersnetwerken, kunnen worden benoemd, maar vallen onder een ander sturingsmechanisme en daarmee buiten de reikwijdte van het akkoord. Dit voorkomt dat zaken aan meerdere tafels worden besproken en dat afspraken uit het akkoord remmend werken op de gestelde randvoorwaarden, en andersom. Om de aansluiting op de ontwikkelingen in het bestaande stelsel te verbeteren kan een jaarlijkse herijking op resultaat- en actieniveau als onderdeel van de monitoring- en evaluatiecyclus van het akkoord behulpzaam zijn.



DEELRAPPORT

Deel 2. Verdieping

HOOFDSTUK 5

Goederenvervoeragenda en aanpalend beleid

In dit hoofdstuk beschrijven we de feitelijkheden over de uitvoering van het multimodale goederenvervoerbeleid en de Goederenvervoeragenda. Wij baseren ons hierbij voornamelijk op de door ons bestudeerde beleidsdocumenten. Een overzicht van de gebruikte documentatie is in bijlage 2 opgenomen. We beschrijven eerst kort de context van het goederenvervoer in Nederland. Daarna lichten we de opzet en uitvoering van de Goederenvervoeragenda toe.

5.1 Goederenvervoer in Nederland

Goederenvervoer in Nederland is een onmisbaar onderdeel van de economie. Zo kent de haven van Rotterdam alleen al jaarlijks meer dan 400 miljoen ton aan goederenoverslag¹⁰. De overige Nederlandse zeehavens, in Groningen, Amsterdam en Terneuzen voegen daar nog ongeveer 130 miljoen ton aan toe. De goederen worden in de haven verladen van de containerschepen naar andere modaliteiten, zoals een trein, vrachtauto of binnenvaartschip. Vervolgens worden de goederen vervoerd richting hun volgende overslagpunt of bestemming in Nederland of elders in Europa.

Het goederenvervoer in Nederland bestaat uit alle vervoersbewegingen van goederen, hiermee worden vervoersbewegingen van personen en dieren uitgesloten.

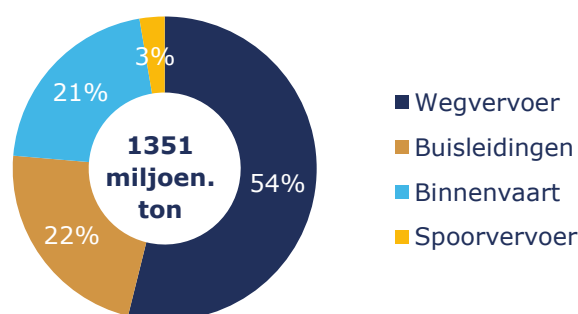
(Transportscanner)

Op Nederlandse grondgebied bestaat goederenvervoer uit vier stromen. Als eerste zijn er goederen die in Nederland geladen én gelost worden; het binnenlands transport. De goederen die van Nederland naar het buitenland gaan heten 'afvoer'. Goederen die juist van het buitenland naar Nederland komen heten 'aanvoer'. Goederen die zowel worden geladen als gelost in het buitenland, maar via Nederland worden getransporteerd, heten 'transito'. Het binnenlands transport heeft van deze vier stromen het grootste aandeel, gevolgd door aanvoer¹¹.

Aandeel en uitsplitsing naar modaliteit

In termen van het multimodaal goederenvervoer zijn er vier modaliteiten mogelijk: weg, spoor, binnenvaart en buisleidingen. Voor de vervoerde goederen met deze modaliteiten bestaat vrijwel altijd een alternatieve vervoersmogelijkheid met een van de andere modaliteiten.

Figuur 3. Aandeel (multimodaal) goederenvervoer Nederland naar modaliteit in vervoerd gewicht (in miljoen ton), 2023, Bron: CBS



¹⁰ <https://www.portofrotterdam.com/nl/online-beleven/feiten-en-cijfers>.

¹¹ <https://longreads.cbs.nl/nederland-in-cijfers-2022/hoe-worden-goederen-door-nederland-vervoerd/>.

De cijfers van het CBS laten zien dat met deze vier modaliteiten gezamenlijk 1.351 miljoen ton aan goederen werd vervoerd in 2023. 54% daarvan werd via de weg vervoerd, 22% via buisleidingen, 21% via de binnenvaart en 3% via het spoor.

5.2 Gezamenlijke ambitie

Met ondertekening van de 'Gezamenlijke Ambitie. Logistiek en goederenvervoer in 2050: concurrerend, duurzaam en veilig', onderschrijven het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, de Topsector Logistiek en de Logistieke Alliantie de gezamenlijke langetermijnambitie om in 2050 een concurrerend, duurzaam en veilig logistiek systeem te realiseren. Om deze ambitie waar te maken, richten de partijen zich op een aantal acties en speerpunten.

- **Ontwikkeling van een synchromodaal transportsysteem.** Dit systeem moet verschillende vervoersmodaliteiten flexibel en efficiënt combineren, zodat transportstromen optimaal op elkaar aansluiten. Dit vereist investeringen in infrastructuur, digitalisering en innovatieve technologieën.
- **Duurzamer goederenvervoer.** De sector streeft naar volledig emissievrije logistiek in 2050, met als tussendoel emissiearme logistiek in 2030. Dit vraagt om de toepassing van schone energiebronnen, zoals elektrische voertuigen en alternatieve brandstoffen, en de ontwikkeling van innovatieve oplossingen om de CO₂-uitstoot drastisch te verminderen.
- **Veiliger vervoeren.** De partijen willen de veiligheidscultuur binnen de logistieke keten versterken door te investeren in veilige werkomstandigheden en een betrouwbare infrastructuur. Dit moet leiden tot nul incidenten voor zowel interne als externe logistieke activiteiten.
- **Toekomstbestendige inzet van menselijk kapitaal.** De veranderende aard van logistiek werk door digitalisering en automatisering vraagt bovendien om aandacht voor menselijk kapitaal. Scholing, om- en bijscholing en duurzame inzetbaarheid van medewerkers zijn essentieel om de sector toekomstbestendig te maken.
- **Beter samenwerken.** Alleen door de krachten van de overheid, het bedrijfsleven en kennisinstellingen te bundelen kan deze ambitie worden gerealiseerd en blijft Nederland koploper in de logistieke sector.

Elk van de partijen die de gezamenlijke ambitie hebben ondertekend zijn zelf verantwoordelijk voor het formuleren en uitvoeren van de benodigde acties om de ambitie te verwezenlijken. Het ministerie van IenW het dit gedaan in de Goederenvervoeragenda, de Topsector Logistiek stelt hiervoor de Integrale actieagenda op. Vanuit de Logistieke Alliantie is een gelijksoortige doorvertaling op dit moment niet beschikbaar.

5.3 Goederenvervoeragenda

Met de Goederenvervoeragenda (2019) wil IenW een 'robuust, efficiënt en duurzaam transportsysteem' bereiken, om op die manier de Nederlandse goederenvervoersector en logistieke sector in staat te stellen om op duurzame wijze een vooraanstaande internationale concurrentiepositie te behouden en te versterken. Met een kwalitatief hoog logistiek systeem ligt de basis voor een goed functionerende wereldwijde netwerkeconomie, die kan blijven doorgroeien ondanks de druk vanuit de energietransitie, de klimaatopgave en groeiende vraag naar meer transport. De Goederenvervoeragenda is een opmaat richting een langeretermijndoel van een multimodaal goederenvervoer.

- **Robuust:** goederentransporten kunnen tijdig en voorspelbaar uitgevoerd worden, zelfs bij verstoringen. Transportmodaliteiten sluiten goed op elkaar aan en vrachten kunnen gemakkelijk tussen modaliteiten worden verplaatst om overbelasting te voorkomen. Onderbenutte netwerken worden optimaal benut en onderhoudskosten worden gereduceerd, aan het wegennet.
- **Efficiënt:** het transportproces is operationeel efficiënt dankzij moderne technologieën en data, waardoor logistieke processen sneller en goedkoper worden.
- **Duurzaam:** de infrastructuur is energieneutraal en is grotendeels circulair en grondstoffenefficiënt ontworpen. De infrastructuur is emissieloos en draagt hierdoor bij aan de kwaliteit van de lokale leefomgeving.

Randvoorwaardelijk voor een goed functionerend transportsysteem is veiligheid. De transporten moeten dus minimale risico's vormen voor de verkeersveiligheid, bedrijfsveiligheid en de directe omgeving.

5.3.1 Rolverdeling

Het goederenvervoer in Nederland is een complex en dynamisch systeem waarin talloze spelers betrokken zijn. Dit omvat transportbedrijven, logistieke dienstverleners, infrastructuurbeheerders (zoals Rijkswaterstaat en ProRail), verladers, haven- en luchthavendiensten, en overheden op lokaal, provinciaal en nationaal niveau. De grote verscheidenheid aan modaliteiten (weg, spoor, binnenvaart, zeevaart, luchtvracht en buisleidingen) maakt het logistieke netwerk zeer divers, maar ook moeilijk te coördineren. In deze paragraaf wordt de verwachte rolinvulling van de belangrijkste spelers beschreven.

5.3.1.1 IenW

In de Goederenvervoeragenda geeft het ministerie aan dat het een systeemverantwoordelijkheid draagt voor het gehele goederenvervoer en de logistieke sector in Nederland en dat het ministerie het primaire verantwoordelijke departement is voor het beleid rondom transport en logistiek. Het ministerie ziet zichzelf als verantwoordelijk voor het creëren van de juiste randvoorwaarden en kaders, zodat de verschillende vervoersmodaliteiten, zoals weg, spoor, water en lucht, optimaal kunnen functioneren.

Daarnaast fungeert IenW als het gespecialiseerde departement dat verantwoordelijk is voor de ontwikkeling en het beheer van nationale wet- en regelgeving die specifiek betrekking heeft op het goederenvervoer. Dit omvat zowel technische als operationele voorschriften die essentieel zijn voor een veilige en efficiënte logistieke keten.

Ten slotte is IenW beheerder en organisator van de nationale infrastructuur die het transport van goederen ondersteunt. Door deze infrastructuur te beheren en te verbeteren, beoogt IenW te borgen dat de logistieke sector efficiënt en effectief kan opereren binnen de vastgestelde beleidskaders.

5.3.1.2 Voornaamste samenwerkingspartners

De Logistieke Alliantie en de Topsector Logistiek onderschrijven de langetermijnambitie uit de Goederenvervoeragenda en zijn daarmee de twee voornaamste samenwerkingspartners voor IenW om deze ambitie te realiseren. Beide partijen spelen vanuit een eigen perspectief een belangrijke rol in het vormgeven en uitvoeren van het goederenvervoerbeleid in Nederland, door het bevorderen van innovatie, duurzaamheid en efficiëntie binnen de logistieke sector. We lichten de rollen hieronder nader toe.

Topsector Logistiek

De Topsector Logistiek is een van de negen topsectoren die door het Rijk zijn aangewezen om de economie te versterken door middel van innovatie. De Topsector Logistiek is een publiek-private samenwerking waarin bedrijven, kennisinstellingen en overheden samenwerken aan het verbeteren van de logistieke sector in Nederland. Het doel van de Topsector Logistiek is om Nederland wereldwijd leidend te maken in efficiënte, veilige en duurzame logistiek.

De Topsector Logistiek speelt een sleutelrol in het ontwikkelen en implementeren van innovatieve oplossingen voor uitdagingen in de logistieke sector, zoals het verminderen van CO₂-uitstoot, het verbeteren van de digitalisering, en het bevorderen van multimodaliteit. Dit wordt gedaan door middel van onderzoek, het ontwikkelen van nieuwe technologieën, en het uitvoeren van pilotprojecten. De Topsector Logistiek ondersteunt ook ondernemers in de logistiek bij het opschalen van succesvolle innovaties en het toepassen van *best practices*.

Logistieke Alliantie

De Logistieke Alliantie is een samenwerkingsverband van verschillende organisaties en belangenverenigingen in de logistieke sector, zoals ondernemersorganisaties, vervoerders, en verladers. Deze alliantie heeft als doel om gezamenlijk de belangen van de logistieke sector te behartigen en te werken aan een toekomstbestendig logistiek systeem. De Logistieke Alliantie richt zich op het versterken van de concurrentiepositie van Nederland als logistiek knooppunt door in te zetten op innovatie, verduurzaming, en het verbeteren van de infrastructuur.

In 2019 was de beoogde rol van de Logistieke Alliantie het creëren van synergie tussen verschillende partijen in de logistieke keten. Door samenwerking te bevorderen tussen bedrijven, kennisinstellingen en overheden, kon de Logistieke Alliantie bijdragen aan de implementatie van de beleidsdoelen uit de Goederenvervoeragenda. De alliantie kan fungeren als een platform voor het delen van kennis, het initiëren van gezamenlijke projecten, en het afstemmen van de belangen van diverse sectoren binnen de logistiek.

De Logistieke Alliantie is op het moment dat deze evaluatie is uitgevoerd bezig met het herijken van haar rolopvatting.

5.3.1.3 Marktpartijen

Verder legt de Goederenvervoeragenda een belangrijke rol bij de marktpartijen, zoals handels-, productie- en expeditiebedrijven, in de verdere ontwikkeling van het integrale goederenvervoer en logistieke systeem. Deze bedrijven zijn namelijk de belangrijkste beslissers als het gaat om de keuze van de transportmodaliteit of de combinatie van modaliteiten die ze gebruiken voor het vervoer van goederen. In een goed functionerend, efficiënt en duurzaam transportsysteem moeten deze bedrijven in staat zijn om tijdens het transport flexibel van modaliteit te veranderen, zonder dat dit leidt tot ingewikkelde procedures of extra kosten.

Hoewel het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat samen met andere overheden verantwoordelijk is voor het creëren van de juiste voorwaarden, zoals regelgeving en investeringen, zijn het uiteindelijk de keuzes die deze bedrijven maken die bepalend zijn voor hoe het goederenvervoer en de logistieke sector zich ontwikkelen. Daarom richt de Goederenvervoeragenda zich nadrukkelijk op samenwerking met deze sectorpartijen. Het succes van de Goederenvervoeragenda hangt dus sterk af van de actieve betrokkenheid en beslissingen van de bedrijven in de sector.

5.3.1.4 Decentrale overheden

Gemeenten, provincies en waterschappen zijn verantwoordelijk voor het beheer en de ontwikkeling van de lokale en regionale infrastructuur, zoals wegen, binnenwateren en spoorwegen, die essentieel zijn voor een goed functionerend goederenvervoersysteem.

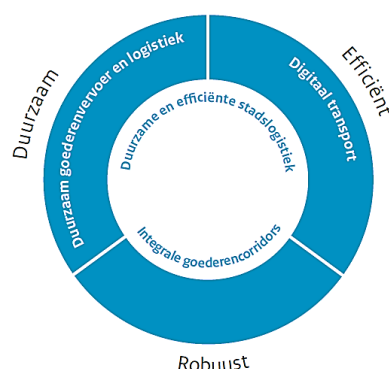
Bovendien hebben decentrale overheden een belangrijke taak bij het bevorderen van duurzaamheid in het goederenvervoer. Zij kunnen bijvoorbeeld door middel van vergunningen, ruimtelijke ordening en het instellen van milieuzones, sturen op het gebruik van milieuvriendelijkere modaliteiten zoals het spoor en de binnenvaart.

Daarnaast spelen provincies een rol in het stimuleren van innovatie en samenwerking tussen bedrijven, onderwijsinstellingen en andere stakeholders binnen de logistieke sector. Ze ondersteunen bijvoorbeeld pilotprojecten en experimenten die gericht zijn op het verbeteren van de efficiëntie van het goederenvervoer.

5.3.2 Prioritaire thema's

De door IenW geformuleerde bovengenoemde ambities worden onderverdeeld in vier prioritaire thema's: directe effecten. De beleidsuitwerkingen op de prioritaire thema's dragen uiteindelijk bij aan het behalen van de ambities op generiek niveau of vanuit aanpakken binnen specifieke gebieden. De thema's zijn:

1. digitaal transport
2. duurzaam goederenvervoer en logistiek
3. duurzame en efficiënte stadslogistiek
4. integrale goederencorridors.



Figuur 4. Bijdrage directe effecten aan overkoepelende ambities (GVA, 2019)

Beleidsuitwerkingen binnen de prioritaire thema's 'digitaal transport' en 'duurzaam goederenvervoer en logistiek' zijn breed toepasbaar in Nederland en kunnen ook aansluiten op Europese en mondiale systemen. De beleidsuitwerkingen binnen deze thema's richten zich op het bevorderen van duurzaamheid en het verhogen van de efficiëntie van het transportsysteem.

De beleidsuitwerkingen binnen de prioritaire thema's 'duurzame en efficiënte stadslogistiek' en 'integrale goederencorridors' dragen op een samenhangende wijze vanuit specifieke gebieden bij aan behalen van alle drie de ambities.

Doelstellingen	
Digitaal transport	- Geharmoniseerde data-uitwisseling over goederenvervoer mogelijk (2025) - Datadelen tussen data-platforms mogelijk (2025) - Papierloos transport wettelijk mogelijk (2030)
Duurzaam goederenvervoer en logistiek	20% CO₂-reductie binnen- en zeevaart (2024) - Jaarlijks 2% reductie CO₂-uitstoot door verbetering van de logistieke efficiëntie (2030) 30% reductie CO₂-uitstoot door achterland en continentaal vervoer (2030)
Duurzame en efficiënte stadslogistiek	1 megaton CO₂-uitstoot reductie jaarlijks - Verbetering luchtkwaliteit door middelgrote Zero Emissiezones in 30 tot 40 grotere gemeenten - Minder vervoersbewegingen en betere doorstroming in de stad (2025)
Integrale goederencorridors	- Actieprogramma met inzet op modal shift van weg naar water door concrete belemmeringen weg te nemen (2020) - Actieplannen voor inzet op modal shift voor alle multimodale bedrijfsterreinen op de goederencorridors (2021) - Toename goederenvervoer per spoor van 42 miljoen ton naar 54-61 miljoen ton (2025) 5 miljoen ton en 0,7 miljoen TEU [sic] van weg naar spoor en water binnen de MIRT Goederenvervoercorridors (2030)

Tabel 2 Doelstellingen Goederenvervoeragenda per prioritair thema

5.3.3 Aangewende middelen voor uitvoering

In de Goederenvervoeragenda is een financiële paragraaf opgenomen. Hieruit blijkt dat IenW aanzienlijk investeert in het verbeteren van de benutting van de weg-, water-, en spoorinfrastructuur. Voor de periode 2019 – 2023 is bijvoorbeeld een budget van maximaal € 70 miljoen beschikbaar gesteld via het Maatregelenpakket Spoorgoederenvervoer. Deze middelen zijn bedoeld om knelpunten op te lossen en de inzet van verschillende vervoersmodaliteiten efficiënter en duurzamer te maken.

Daarnaast wordt er substantieel geïnvesteerd in kennisontwikkeling en innovatie binnen het goederenvervoer en het logistieke systeem. Specifiek voor de Goederenvervoeragenda is in de periode 2019 – 2023 een bedrag van € 40 miljoen gereserveerd. Dit bedrag omvat € 30 miljoen voor de Integrale actieagenda van de Topsector Logistiek voor de periode 2021 – 2023. De Topsector Logistiek draagt met deze agenda bij aan de doelstellingen van de Goederenvervoeragenda en ondersteunt acties binnen de vier kerngebieden van deze agenda.

Voor het thema 'digitaal transport' is er tussen 2019 en 2021 een gezamenlijke investering van € 10 miljoen beschikbaar gesteld door IenW en de Europese Commissie om acties in dit domein te starten. Daarnaast is voor het programma Digitale Infrastructuur Logistiek (DIL) € 51,1 miljoen toegekend. Deze middelen worden ingezet voor verdere ontwikkeling van de Basis Data Infrastructuur en verhoging van de 'digital readiness' van het bedrijfsleven. Hiermee kunnen verstoringen en inefficiënties in de logistiek versneld en via betere (digitale) samenwerking aangepakt worden. Het programma DIL wordt in de periode 2022 – 2026 uitgevoerd.

Bij het BO MIRT in het najaar van 2020 is er € 160 miljoen vrijgemaakt voor het programma Goederenvervoercorridors. Hiervan is een deel (€ 5 miljoen) overgeboekt van de generieke investeringsruimte naar artikel 15.03. De modal shift-regeling (€ 10 miljoen) wordt uit ditzelfde budget gefinancierd.

Naast de specifiek toegezegde middelen in de Goederenvervoeragenda wordt het reguliere goederenvervoerbeleid bekostigd vanuit de begrotingen van wegen en verkeersveiligheid, luchtvaart en scheepvaart en havens. Exacte inschattingen van de aangewende middelen via deze routes ontbreken.

5.3.4 Aansluiting bij aanpalend beleid

De Goederenvervoeragenda sluit aan bij lopende integrale programma's als Beter Benutten en modaliteitsgerichte programma's die het multimodale gebruik van de infrastructurele netwerken stimuleren, zoals het Maatregelenpakket Spoorgoederenvervoer, de quick wins binnenvaart en de inzet op het Europese TEN-T. Daarnaast wordt direct aangesloten op de inzet op duurzame logistiek binnen het Klimaatakkoord.

De doelstellingen voor het thema 'digitaal transport' zijn in lijn met de doelen in de beleidsbrief Digitale transport strategie goederenvervoer. De doelstellingen voor de thema's 'duurzaam goederenvervoer en logistiek' en 'duurzame en efficiënte stadslogistiek' zijn afkomstig uit het Klimaatakkoord en de Green Deal Zeevaart, Binnenvaart en Havens. Bij het thema 'integrale goederencorridors' zijn zowel lopende beleidstrajecten als nieuwe trajecten de basis voor de gestelde doelen. Bij de lopende beleidstrajecten gaat het onder andere om de programma's Maatregelenpakket Spoorgoederenvervoer en de Goederencorridors Zuid en Zuidoost.

5.3.5 Veranderende mondiale context

Het goederenvervoer komt steeds meer onder druk te staan. Groei van de bevolking en toenemende economische en maatschappelijke activiteiten leiden tot meer vraag naar mobiliteit van personen en van goederen. Daarnaast maken schaarste aan ruimte en personeel het noodzakelijk om keuzes te maken¹².

Vanuit Europees en nationaal beleid wordt in toenemende mate aangestuurd op toekomstvast beleid voor een gezonde leefomgeving. Daardoor moet de sector op zoek naar schonere alternatieven en efficiëntere manieren om bestaande vervoerscapaciteit in te zetten. Daar zal de stormachtige technologische ontwikkeling een rol in spelen. De standaard goederenstromen worden de komende jaren verder geautomatiseerd. Medewerkers in de sector krijgen te maken met een nieuwe rolopvatting waarvan IT een groter onderdeel zal uitmaken¹³.

Ook is er op het moment een gespannen internationale handelsverhouding. De logistieke sector is afhankelijk van internationale handel en internationaal transport. Sinds het begin van de oorlog in Oekraïne in het voorjaar van 2022 is er sprake van spanningen op het internationale veld, die impact hebben op de onderlinge handel.

Wereldwijde gebeurtenissen, zoals de COVID-19-pandemie, geopolitieke spanningen en blokkades van belangrijke handelsroutes, hebben de kwetsbaarheid van bestaande supply chains blootgelegd. Dit heeft regeringen en bedrijven ertoe aangezet om hun afhankelijkheid van externe leveranciers te heroverwegen en veerkrachtigere netwerken op te bouwen, met als doel meer strategische autonomie te bewerkstelligen. Na de focus op de energietransitie is nu de aandacht verschoven naar de grondstoffentransitie, waarin toegang tot kritieke mineralen en grondstoffen cruciaal wordt. Deze transitie benadrukt de noodzaak van diversificatie en zelfvoorziening om verstoringen te minimaliseren en de continuïteit van de productie te waarborgen in een steeds complexere geopolitieke context.

¹² Varianten van goederenvervoerdoelen (Royal Haskoning en BCI (2024)).

¹³ Logistieke Alliantievisie handel en logistiek 2040.

5.4 Actieagenda goederenvervoer en logistiek (2020)

Als doorvertaling van het gezamenlijk ambitiedocument heeft de Topsector Logistiek in 2019 de Integrale Actieagenda opgesteld. Bij het opstellen van deze actieagenda zijn veel partijen uit de triple helix betrokken, waaronder de Logistieke Alliantie, het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en TKI Dinalog.

De agenda heeft als doel een integraal overzicht te bieden van activiteiten die gericht zijn op innovatie en kennisontwikkeling en het breed implementeren en opschalen van nieuwe oplossingen, producten en diensten. De agenda moet daarom gelezen worden in de context van het missiegedreven innovatiebeleid van het kabinet Rutte III en stelt ook als doel om de integraliteit en zichtbaarheid van de vraagstukken en prioriteiten in relatie tot de logistieke sector en logistieke functie, te borgen.

Op deze manier poogt de actieagenda om (1) bij te dragen aan het Klimaatakkoord en andere maatschappelijk uitdagingen; (2) adviezen te geven aan IenW over complexe uitdagingen; (3) bij te dragen aan de Goederenvervoeragenda en verbinding met andere topsectoren; (4) een onderzoeksagenda en kennisbasis op te leveren voor de Nederlandse logistiek; (5) een effectieve verbinding te organiseren tussen kennisontwikkeling en innovatie; en (6) potentiële knelpunten te identificeren.

In de actieagenda stelt de Topsector Logistiek een tweetal doelstellingen, wat 'integraal, ambitieus en beïnvloedbaar is':

1. De CO₂-uitstoot van logistiek en haar onderliggende activiteiten in Nederland is in 2030 verminderd met 3,7 Megaton, opgebouwd uit 1,0 megaton (stadslogistiek), 0,4 megaton (bouwlogistiek en mobiele werktuigen), 0,9 megaton (achterlandverkeer) en daarnaast 1,4 megaton door overheidsbeleid (0,8 megaton Europees bronbeleid, 0,2 megaton Maut en 0,4 megaton aanpak binnenvaart); bijbehorende KPI: CO₂-uitstoot in megaton.
2. De toegevoegde waarde van ketenregie-activiteiten aan het bbp groeit nominaal van € 18,6 miljard in 2015 naar € 29 miljard in 2030; bijbehorende KPI: toegevoegde waarde in miljard €.

Met deze doelstellingen stuurt de Topsector Logistiek op het overkoepelende doel om als land wereldwijd 'de nummer 1 te zijn als het gaat om logistiek'.

Hierbij benoemt de agenda dat samenwerking tussen verschillende partijen in logistieke ketens en tussen vertegenwoordigende partijen (ministerie van IenW, ministerie van EZK, Logistieke Alliantie (LA)29, Connekt, TKI Dinalog en andere partijen) nodig is om bedrijven voortdurend handelingsperspectieven te bieden om de doelstellingen te realiseren.

HOOFDSTUK 6

Acties en resultaten

Dit hoofdstuk zet de beleidsprestaties, oftewel de behaalde resultaten, uiteen per prioritair thema van de goederenvervoeragenda. Waar een beleidsprestatie nog in ontwikkeling is, wordt dat zo zorgvuldig mogelijk beschreven, inclusief de beperkingen en obstakels die hier de ontwikkeling (mogelijk) in de weg staan. Doordat dit het beleid relatief jong is, is het logisch dat veel van de effecten richting de beoogde doelstellingen op dit moment nog niet zichtbaar zijn.

6.1 Digitaal transport

Een belangrijke randvoorwaarde om een goederenvervoersector in transitie functionerend en toekomstvast te laten zijn, zijn actuele en betrouwbare data. Daarom is IenW als onderdeel van de Goederenvervoeragenda gestart met verschillende initiatieven binnen het Nationaal Groeifondsproject Digitale Infrastructuur Logistiek (DIL) die bijdragen aan multimodaal en duurzamer gebruik van de verschillende infrastructuursystemen. Het programma faciliteert het delen van data en bevordert de samenwerking tussen verschillende partijen binnen de logistieke keten, met als doel een efficiënter, duurzamer en veerkrachtiger transportsysteem te creëren. Op deze manier kunnen logistieke partijen de huidige mogelijkheden beter benutten. Het programma DIL wordt in de periode 2022 – 2026 uitgevoerd. In 2024 ligt de focus op het delen van data over containers en over de planning van zeeschepen tussen en binnen zeehavens en het achterland. Het programma droeg in 2024 ook bij aan het neerzetten van de EU-standaard voor data delen in de logistiek en de vorming van de 'mobility data space' van de EU. Het programma DIL bestaat intern uit vijf werkpakketten:

1. Ontwikkeling van het fundament Basis Datadelen Infrastructuur (BDI): het ontwikkelen van een afsprakenstelsel met componenten en artefacten en ondersteuning van (potentiële) Living Labs

IenW heeft met het BDI een data-infrastructuur gecreëerd die de logistieke sector ondersteunt bij het realtime uitwisselen van data. Dit platform biedt technische specificaties, beveiligingsnormen, juridische kaders en operationele richtlijnen, waarmee bedrijven efficiënter kunnen samenwerken. De ontwikkeling van BDI vergroot de transparantie, verlaagt operationele kosten en draagt bij aan een duurzamere en veerkrachtige logistieke keten.

2. Uitvoering van Living Labs: toepassingen van de BDI in use cases met daadwerkelijke go live door data-eigenaren, dataconsumenten en dataproviders

Binnen dit werkpakket heeft IenW verschillende Living Labs opgezet waarin bedrijven kunnen experimenteren met BDI-toepassingen in realistische omgevingen. Deze labs, waaraan meer dan 2.450 marktpartijen hebben deelgenomen, bieden bedrijven de mogelijkheid om technologieën te testen en te verbeteren. De labs bevorderen de adoptie van BDI en ondersteunen een digitale transitie binnen de sector door inzichten te geven die rechtstreeks bijdragen aan de doorontwikkeling van de data-infrastructuur.

3. Logistiek Digitaal: bevordering digitale vaardigheid van mkb-bedrijven in de logistieke keten

Om het mkb binnen de logistieke sector te ondersteunen, heeft IenW een digitaliseringscampagne opgezet die inmiddels ruim 7.000 bedrijven bereikt heeft. De campagne verbetert de digitale vaardigheden van mkb-bedrijven, zodat zij de voordelen van de digitalisering kunnen benutten. Samen met TLN en Evofenedex zijn meerdere 'digital readiness'-instrumenten ontwikkeld, cursussen verbeterd en netwerkconsulenten getraind, waardoor bedrijven handvatten krijgen om hun processen te optimaliseren. Deze campagne draagt bij aan een efficiënter, duurzamer logistiek systeem en stimuleert de brede sectorparticipatie in digitaliseringsinitiatieven.

4. Programmamanagement en communicatie

Dit werkpakket omvat de strategische coördinatie en communicatie binnen het programma, gericht op verduurzaming en efficiëntie in de logistieke sector. IenW heeft bijgedragen aan een CO₂-reductie van ongeveer € 9,3 miljoen door efficiënter datadelen te ondersteunen, wat leidt tot minder onnodige ritten. Het programmamanagement heeft zo niet alleen bijgedragen aan operationele verbeteringen, maar ondersteunt ook de langetermijnklimaatdoelstellingen.

5. Adoptie via ICT-partijen

Om de ontwikkeling en implementatie van BDI te versnellen, richt dit werkpakket zich op samenwerking met ICT-leveranciers en softwareontwikkelaars. IenW heeft een training voor ontwikkelaars opgezet, Deep Dive-sessies georganiseerd voor het bouwen van prototypes, en samenwerkingen opgezet met de netwerkvereniging DANW en de Topsector Logistiek. Deze initiatieven vergroten de kennis van BDI in de markt en stimuleren de adoptie van de data-infrastructuur, wat een belangrijke stap is voor de verdere digitalisering binnen de logistieke sector.

Overig

Parallel aan de Goederenvervoeragenda voert IenW de Digitale Transport Strategie (DTS) uit. IenW speelt hierin een actieve rol om de digitalisering van informatie-uitwisseling in goederenvervoer en logistiek te versnellen. In samenwerking met de mainports heeft IenW een federatieve referentiearchitectuur voor het veilig delen van data tussen overheden en bedrijven vastgesteld. In 2022 is IenW gestart met het valideren van deze architectuur in concrete projecten, wat de jaren daarop verder zal worden voortgezet en uitgebouwd.

Voortgang richting de doelstellingen

De voortgang van het prioritaire thema 'digitaal transport' ligt op koers om de gestelde doelstellingen uit de Goederenvervoeragenda te behalen. In de onderstaande tabel is de status per doelstelling opgenomen.

Prioritair thema	Doelstelling	Status
Digitaal transport	Geharmoniseerde data-uitwisseling over goederenvervoer mogelijk (2025)	Op koers. De infrastructuur is tijdig opgeleverd. De adoptie door de sector is nog een aandachtspunt.
	Datadelen tussen dataplatforms mogelijk (2025)	Op koers. De infrastructuur is tijdig geleverd. De adoptie door de sector is nog een aandachtspunt.
	Papierloos transport wettelijk mogelijk (2030)	Op koers. Europese implementatie eFTI staat gepland voor 2027.

Tabel 3 Doelstellingen en status van prioritair thema Digital transport

6.2 Integrale goederencorridors

Een belangrijk onderdeel van de Goederenvervoeragenda is de inzet op integrale goederenvervoercorridors. Deze corridors vormen een netwerk van logistieke knooppunten waar goederen tussen verschillende modaliteiten worden overgeslagen, zoals van weg naar water of van water naar spoor. Door goede verbindingen en inland-terminals biedt Nederland een gunstig vestigingsklimaat voor bedrijven in productie, distributie en kennisuitwisseling. Dit maakt het mogelijk om goederenstromen te bundelen en rendabele multimodale diensten te ontwikkelen.

In de rapportageperiode zijn grote stappen gezet in het beleid rondom de goederenvervoercorridors. Naast de bestaande corridors Zuidoost (Rotterdam – Noord-Brabant/Limburg – Duitsland) en Oost (Rotterdam – Arnhem/Nijmegen – Duitsland) is de Corridor Zuid (Amsterdam – Rotterdam – Antwerpen) tot stand gekomen. In het corridorprogramma wordt ingezet op nieuwe modaliteiten, zoals buisleidingen en kustvaart, en wordt nadrukkelijk gewerkt aan de samenwerking tussen de zeehavens, de logistieke samenwerking met Vlaanderen en het daarbij verzilveren van kansen die de aanleg van het kanaal Seine Nord gaat bieden.

Binnen de Corridor Zuid zijn er stappen gezet om in 2024 realisatiepacten voor de knooppunten Rotterdam en Zeeland te ontwikkelen, waarbij de samenhang met de regionale landsdelige BO MIRT's wordt opgezocht. Na 2024 volgen de andere knooppunten. IenW werkt hierbij samen met provincies, havenbedrijven en de Topsector Logistiek en heeft in de begroting reserveringen gemaakt om de realisatiepacten tot stand te brengen.

Daarnaast heeft IenW de internationale samenwerking versterkt. In de Goederencorridor Zuid werkt Nederland samen met Vlaanderen, en in het Delta Rhine Corridor-project is er samenwerking met de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen. IenW heeft hierbij ingezet op de veiligheid en ruimtelijke inpassing van buisleidingen, die essentieel zijn voor de toekomstige energietransitie en het transport van gevaarlijke stoffen.

Hands-on programma voor kansen, belemmeringen en maatregelen modal shift

Het hands-on programma modal shift is gestart in 2020 en richt zich op een breed scala aan knelpunten die de overstap van wegvervoer naar duurzamere modaliteiten zoals spoor, binnenvaart en buisleidingen bemoeilijken. Als onderdeel van het programma zijn vier categorieën met knelpunten naar voren gekomen. We sommen deze hieronder op.

1. Fysieke knelpunten: de aansluiting van verschillende transportmodaliteiten (bijvoorbeeld tussen wegvervoer en binnenvaart) verloopt niet altijd soepel. Dit kan te maken hebben met onvoldoende infrastructuur, zoals laad- en losvoorzieningen, of slechte bereikbaarheid van terminals.
2. Regelgeving en vergunningen: er bestaat complexe en soms inconsistente wet- en regelgeving die de modal shift kan vertragen. Douaneprocedures of vergunningsvereisten bij internationaal spoortransport kunnen bijvoorbeeld een barrière vormen.
3. Acceptatie van alternatieve modaliteiten: binnen sommige sectoren is er nog een sterk vertrouwen in wegvervoer en bestaat er scepsis over de betrouwbaarheid en flexibiliteit van andere modaliteiten. Dit vraagt om bewustwording en een cultuurverandering.
4. Technische en digitale knelpunten: de implementatie van nieuwe technologieën, zoals digitale platforms voor het plannen en monitoren van multimodaal transport, is vaak traag door hoge kosten of gebrek aan standaarden.

In de periode 2019 tot en met 2023 zijn acties ondernomen om deze knelpunten weg te nemen binnen de Beter Benutten aanpak. Bijvoorbeeld door de inzet op het prioritaire thema digitaal transport, en het opstarten van de modal shift stimuleringsaanpak. Daarnaast zijn logistieke makelaars aangesteld, die verladers en vervoerders kunnen helpen bij vragen over regelgeving, vergunningen en alternatieve modaliteiten

Modal shift stimuleringsaanpak

De in de Goederenvervoeragenda aangekondigde modal shift-stimuleringsaanpak is in 2021 geïntroduceerd door IenW en richt zich op het verplaatsen van goederenvervoer van de weg naar duurzamere transportmodaliteiten zoals binnenvaart en spoor. De hoeksteen van de aanpak is een subsidieregeling waaronder enerzijds concessies voor binnenvaartlijndiensten worden gecontracteerd en anderzijds subsidies worden verleend om de meerkosten van overslag naar vervoer over water en spoor te mitigeren.

De nieuwe binnenvaartlijndiensten zijn ontwikkeld op de goederenvervoercorridors Oost en Zuidoost. Deze diensten zorgen voor een netwerk waarbij verladers verzekerd zijn van vaste routes en tijden voor hun vrachtvervoer. Binnenvaartvervoerders kunnen meedingen naar concessies voor deze nieuwe lijndiensten en ontvangen financiële ondersteuning voor de opstartkosten. Na de eerste aanbesteding in 2021, waarin drie lijndiensten werden gegund, worden vanaf 2022 jaarlijks nieuwe concessies verleend, met een totaalbudget van € 5 miljoen tot 2025. Eind 2023 waren er 21 lijndiensten gecontracteerd over de corridors zuid, oost en zuidoost. Volgens cijfers uit het modal shift-programma hebben deze gecontracteerde bargelijndiensten een modal shift gecontracteerd van 727.284 TEU's, met een gecalculeerde CO₂-besparing van 81.651 ton.

De subsidies voor het bewerkstelligen van de modal shift richten zich vooral op langeafstandstransport, waar de voordelen van binnenvaart en spoor het grootst zijn. De subsidie stimuleert verladers en expediteurs met € 20 per verplaatste container om te kiezen voor water of spoor. Op basis van de tijdelijke subsidieregeling, gestart in 2021, is er een dagelijkse verschuiving van 945 TEU's gerealiseerd, wat overeenkomt met 140.000 vrachtwagenbewegingen per jaar.

Op basis van de positieve ervaringen met de tijdelijke subsidieregeling en een groot aantal aanvragen is met de opstart van de Goederenvervoercorridor Zuid in april 2022 besloten om de doelstelling voor modal shift op de corridors te verhogen van 2.200 naar 3.000 TEU per dag, wat neerkomt op 440.000 containertransporten per jaar. Daarnaast is er extra budget naar voren gehaald om aan de aanvragen tegemoet te komen. Er zijn aanvragen ingediend voor projecten die een verplaatsing van 600.000 containertransporten per jaar moeten realiseren, met een verwachte afronding in 2026. In de onderstaande tabel is de gecontracteerde en gerapporteerde modal shift over de totale looptijd van de regeling opgenomen¹⁴.

Regelingen binnen de stimuleringsaanpak		Modal shift (TEU-eq)	CO ₂ -besparing (ton)
Van weg naar water	<i>Gesubsidieerd (per jaar)</i>	373.444	29.471
	<i>Gerealiseerd (totaal)</i>	53.492	3.202
Van weg naar spoor	<i>Gesubsidieerd (per jaar)</i>	264.342	33.341
	<i>Gerealiseerd (totaal)</i>	38.653	5.088
Concessie bargelijnen	<i>Gecontracteerd (per jaar)</i>	242.428	81.651
	<i>Gerealiseerd (totaal)</i>	67.425	10.802

Tabel 4 Modal shift in TEU-eq en CO₂-besparing in ton per regeling binnen de stimuleringsaanpak

¹⁴ De resultaten uit deze tabel zijn afkomstig van de 'Tussenstand Modal shift', geraadpleegd op 22 november 2024 via <https://modalshiftprogramma.nl/>.

In de periode 2021 tot en met 2023 hebben deelnemende bedrijven zich verbonden aan een modal shift van 880.214 TEU's, waarmee zij 144.463 ton CO₂ beogen te besparen. Eind 2023 is hiervan ongeveer 18% gerealiseerd.

Unimodale ontwikkelingen die een bijdrage leveren aan de modal shift

Short Sea shipping

IenW heeft belangrijke vooruitgang geboekt in de samenwerking met Vlaanderen en het verkennen van kansen voor short sea shipping. Binnen de Goederencorridor Zuid is er een sterke ambitie om nauwer samen te werken met Vlaamse logistieke partijen en overheidsinstanties. Deze samenwerking heeft als doel om de logistieke efficiëntie te verbeteren, gezamenlijk knelpunten aan te pakken en kansen te benutten die voortvloeien uit de verwachte groei in goederenvervoer. Er zijn al gesprekken gevoerd tussen IenW en het Vlaamse Departement Mobiliteit en Openbare Werken (Departement MOW), waarbij de samenwerking is besproken tijdens reguliere overlegmomenten.

Daarnaast heeft IenW onderzoek laten uitvoeren naar de modal shift-potentie van short sea shipping in GVC Zuid. Dit onderzoek richt zich op het beter benutten van de transportcapaciteit en het vergroten van de rol van short sea shipping. Dit kan een belangrijke bijdrage leveren aan de bredere doelstelling om het vervoer in de regio efficiënter te maken.

Binnenvaart

Op het gebied van binnenvaart heeft IenW de transitiepaden verder uitgewerkt, zoals vastgelegd in de kamerbrief Toekomst binnenvaart (2022). Hierbij ligt de focus op energietransitie, digitalisering en ketenoptimalisatie, wat de binnenvaart toekomstbestendig maakt en bijdraagt aan een duurzamer goederenvervoersysteem. Het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving is gevraagd om vanaf 2024 de Binnenvaarttafel te faciliteren, waaraan brancheorganisaties, het bedrijfsleven, havens en overheden deelnemen. Het jaarverslag van IenW van 2023 concludeert voor Artikel 18, Scheepvaart en Havens, dat de resultaten 'conform de verwachtingen zoals vermeld in de begroting' zijn. Het beleid heeft daarmee in 2023 bijgedragen aan de realisatie van een efficiënt, veilig en duurzaam goederenvervoersysteem, met aandacht voor de internationale concurrentiekracht van de mainport en van de Nederlandse maritieme sector.

Spoorgoederenvervoer

Voor het spoorgoederenvervoer is ook een unimodale overlegtafel ingericht, gericht op het mogelijk maken van groei in vervoervolumes. Daarnaast is er een specifiek afstemmingsoverleg ingericht om de raakvlakken tussen het spoorgoederenvervoer en de leefomgeving te bespreken. Onderwerpen als woningbouw in relatie tot trillingen en het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor staan hier op de agenda.

Voortgang richting de doelstellingen

Het is op dit moment niet vast te stellen of de voortgang in het prioritaire thema 'integrale goederencorridors' voldoende is om de gestelde kortetermijndoelstellingen uit de Goederenvervoeragenda te behalen. Dit komt met name doordat er geen data beschikbaar zijn over de gerealiseerde modal shift als resultaat van de stimuleringsregeling. Op basis van het beeld dat nu wel geschetst kan worden lijkt er een hoopvol begin gemaakt om op korte termijn een modal shift van 3.000 TEU per dag naar spoor en water te realiseren. In de volgende tabel is de status per doelstelling opgenomen.

Prioritair thema	Doelstelling	Status
Integrale goederencorridors	Actieprogramma met inzet op modal shift van weg naar water door concrete belemmeringen weg te nemen (2020)	Op koers. Bredere hands-on aanpak knelpunten modal shift naar het water of het spoor opgestart in 2020.
	Actieplannen voor inzet op modal shift voor alle multimodale bedrijfsterreinen op de goederencorridors (2021)	Onbekend. Voor de goederencorridors worden knooppuntenaanpakken ontwikkeld die soms gericht zijn op multimodale bedrijfsterreinen. In de Bestuurlijke Overleggen MIRT 2023 is door IenW budget vrijgemaakt om de realisatiepacten binnen corridor Oost (Tiel, Sittard-Geleen, Nijmegen, en knooppunt Amsterdam/Noord-Holland) en Zuid (Rotterdam, Moerdijk en North Sea Port/ Zeeland) voor te bereiden. De huidige status van deze pacten is onbekend.
	Toename goederenvervoer per spoor van 42 miljoen ton naar 54-61 miljoen ton (2025)	Vertraagd. In de periode 2019 tot en met 2023 werd er jaarlijks gemiddeld 38 miljoen ton goederen per spoor vervoerd. ¹⁵
	5 miljoen ton en 0,7 miljoen TEU [sic] van weg naar spoor en water binnen de MIRT Goederenvervoercorridors (2030)	Onbekend. Uit de tijdelijke subsidieregeling en de gecontracteerde modal shift tot nu toe ontstaat een hoopvol beeld dat deze doelstelling behaald kan worden. De gerealiseerde modal shift is afhankelijk (markt)omstandigheden.

Tabel 5 Doelstellingen en status van prioritair thema Integrale goederencorridors

¹⁵ CBS statline.

HOOFDSTUK 7

Geluiden uit de praktijk

In dit hoofdstuk zetten wij uiteen hoe de verschillende betrokken partijen aankijken tegen het multimodale goederenvervoerbeleid en de Goederenvervoeragenda. We schetsen hierbij een beeld dat is gebaseerd op de door ons gevoerde gesprekken. Het is belangrijk te benadrukken dat dit hoofdstuk uitsluitend de meningen en percepties van de gesprekspartners weergeeft.

Berenschot heeft met een brede vertegenwoordiging gesproken van de stakeholders van de Goederenvervoeragenda. Deze partners variëren van nauw betrokken stakeholders, zoals de Logistieke Alliantie en de Topsector Logistiek (uitgebreider besproken in paragraaf 3.3.1), tot vertegenwoordigers uit de sector. Deze gesprekspartners kunnen worden ingedeeld in vier hoofdcategorieën: medeoverheden (zoals provincies en vereniging van provincies), samenwerkingspartners (Logistieke Alliantie en Topsector Logistiek), marktpartijen (bijvoorbeeld verladers en ondernemersorganisaties) en experts (onderzoekers).

Dit hoofdstuk is opgebouwd uit drie inhoudelijke delen. In het eerste deel bespreken we de beelden die er leven over de inrichting van de uitvoeringspraktijk. Daarna zetten we de notities van de gesprekspartners bij de het functioneren van het stelsel uiteen. Als laatste beschrijven wij de opvattingen over de rol van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

7.1 Inrichting van de uitvoeringspraktijk

De door ons gesproken partijen ervaren de uitvoeringspraktijk op onderdelen als effectief. Met name op het gebied van digitalisering en de zero-emissie stadslogistiek ervaren zij goede voortgang. Dit is nog niet het geval bij het realiseren van een modal shift van weg naar spoor en binnenvaart. We lichten de opgehaalde beelden over de ambities en planvorming, resultaten en effecten hieronder verder voor u toe.

7.1.1 Doelstelling en planvorming

Disbalans tussen ambities, doelstellingen en beleidsprestaties in Goederenvervoeragenda '19- '24

Het merendeel van de gesprekspartners herkent de gestelde doelstellingen uit de Goederenvervoeragenda en geeft aan dat deze in grote mate overkoepelend zijn voor het gevoerde beleid.

Marktpartijen merken op dat er nog belangrijke elementen van het goederenvervoerbeleid ontbreken of onvoldoende zijn uitgewerkt. Zij onderscheiden hierbij twee categorieën: aspecten die binnen de invloedsfeer van IenW vallen, zoals het formuleren van een concrete doelstelling voor de beschikbaarheid van infrastructuur, en aspecten die in samenwerking met andere departementen moeten worden vastgesteld. Dit laatste betreft bijvoorbeeld keuzes in het economische beleid, zoals het bepalen van de wenselijkheid van goederen doorvoer.

Het beeld is dat de drie overkoepelende kwalitatieve ambities, samengevat als het realiseren van een robuust en veilig transportsysteem en duurzame groei, zo zijn geformuleerd dat je er niet op tegen kunt zijn. Dit maakt dat ze door de gesprekspartners als 'vaag' worden opgevat en dat het voor hen niet direct duidelijk is wanneer deze ambities zijn behaald. Daarnaast zorgt de formulering ervoor dat zij de Goederenvervoeragenda een gebrek aan visie en scherpe keuzes verwijten, waardoor het meer het gevoel oproept van een samenvatting van andere beleidsdocumenten ('nietje erdoor'), dan een richtinggevend beleidsdocument.

Een laag dieper, op het kwantitatieve niveau, zijn juist zeer concrete en ambitieuze doelen geformuleerd voor de verschillende prioritaire thema's. Met name de doelstelling voor verduurzaming van de zeevaart en de modal shift van weg naar spoor wordt hierbij vaak genoemd als zeer ambitieus. De gesproken marktpartijen vragen zich voor deze doelstellingen af in hoeverre de acties uit de Goederenvervoeragenda bij elkaar opgeteld voldoende effect hebben om deze te behalen. Ze zien dit als een voorbeeld dat de Goederenvervoeragenda op onderdelen uit balans is, in termen van de samenhang tussen de gestelde ambities, doelstellingen en beoogde beleidsprestaties.

Experts, medeoverheden en samenwerkingspartners zetten dan ook nadrukkelijke vraagtekens of de opgenomen incrementele beleidsprestaties voldoende zijn, of dat er een meer radicale 'systeemverandering' noodzakelijk is om de ambities uit de Goederenvervoeragenda te realiseren. In de dagelijkse praktijk zien ze dat het transportsysteem vastloopt. Hierbij wordt met name de ontsluiting via de A15 en A16 van de Rotterdamse haven genoemd als dwangpunt waar de capaciteitsgrenzen dagelijks overschreden worden, met negatieve consequenties voor het goederen- en personenvervoer als gevolg.

Een exacte invulling voor de opmaat naar grote verandering in 2050 ontbreekt. Maar een meer integrale beleidsmatige invulling door de rijksoverheid waarbij ruimtelijk-economische en logistieke keuzes elkaar versterken (bijvoorbeeld over het doorvoeren van goederen) en een meer dwingend instrumentarium richting marktpartijen om de langetermijnambitie (sneller) te realiseren zijn terugkomende onderdelen.

Financiële middelen schieten tekort om de gestelde ambities te realiseren

Experts geven aan dat zij de disbalans tussen ambitie en beleidsprestaties terugzien in de financiële paragraaf van de Goederenvervoeragenda. Zij merken op dat alleen voor het thema 'duurzame en efficiënte stadlogistiek' significante budgetten beschikbaar waren om de gewenste effecten aan te jagen, doordat er een expliciete koppeling is gemaakt met het Klimaatakkoord. Vanuit de klimaatenvelop is in 2019 een budget van € 2 miljoen beschikbaar van verduurzaming van de stadslogistiek. Voor de stimulering van vrachtauto's komt € 94 miljoen beschikbaar en voor de stimulering van bestelauto's € 185 miljoen. Naast deze genoemde middelen is er ook € 160 miljoen beschikbaar vanuit de integrale goederencorridorbudgetten, waarvan € 40 miljoen gereserveerd is voor de modal shift-ambitie van weg naar water. Daarnaast is voor de modal shift-ambitie van weg naar spoor additioneel € 10 miljoen beschikbaar gesteld.

Voor de overige drie thema's (digitaal transport, duurzaam goederenvervoer en integrale goederencorridors) is er overwegend financiële dekking gevonden voor het uitvoeren van onderzoek, het ontwikkelen van tools en hulpmiddelen en proces- en programmamanagement. Voor veel van deze initiatieven zijn er bovendien publiek-private cofinancieringsinitiatieven benodigd. Eén van de gesproken marktpartijen vraagt zich hierdoor af of de beschikbare middelen gelijk en proportioneel verdeeld zijn over de verschillende prioritaire thema's en gestelde ambities.

Hoofdpijnen uit herijkingsproces lijken een stap in de goede richting

Het merendeel van de gesproken partijen geeft aan dat het tijd is voor nieuwe doelstellingen. De hoofdpijnen, zoals geformuleerd tijdens de lopende herijking van de Goederenvervoeragenda, vinden zij beter bij de huidige situatie. Marktpartijen verwachten veel van de uitwerking van deze hoofdpijnen, met name op het gebied van veerkrachtigheid van de netwerken en het meer internationale perspectief door directer aan te sluiten op Europese initiatieven, bijvoorbeeld door de aandacht voor het netwerk van multimodale terminals in lijn met de TEN-T-verordening en de modernisering van de richtlijn Gecombineerd Vervoer. Daarnaast lijkt de aansluiting op de mobiliteitsvisie ervoor te zorgen dat IenW de (toekomstige) schaarste in vervoerscapaciteit toevoegt als onderbouwing voor de wens tot multimodaliteit. In de Goederenvervoeragenda '19-'24 leek deze wens nog voornamelijk gedreven te worden door duurzame motieven, zoals CO₂-reductie.

Bij totstandkoming van de nieuwe doelstellingen geeft een grootdeel van de gesprekspartners aan blij te zijn met de mate waarin ze daarbij door IenW betrokken worden. Het ministerie kiest hierbij voor een egalitair proces, waarbij alle stakeholders tegelijk betrokken worden om hun input te geven. Enkele gesprekspartners geven aan dat zij naast deze bijeenkomsten behoefte hebben om meer specifieke zaken in kleiner comité met IenW te bespreken. Experts kunnen zich vinden in die wens.

Daarnaast zien de gesproken partijen de hoeveelheid visies die tegelijkertijd wordt opgesteld of herijkt als een aandachtspunt en vragen zich af of IenW daarbij wel de juiste volgorde hanteert. Gesprekspartners zien daarbij eerst vaststelling van de mobiliteitsvisie, daarna herijking van de Goederenvervoeragenda, om deze daarna door te vertalen in visie voor de afzonderlijke modaliteiten, als logische volgorde. Doordat het ministerie nu een ander volgorde aanhoudt ziet menig gesprekspartner een risico dat er aan het eind geen logisch geheel ontstaat. Daarnaast ziet een gesprekspartner van een sectorpartij de positie van het goederenvervoer binnen de bredere mobiliteitsvisie als een aandachtspunt. Zo wordt aangegeven dat de integratie van goederenvervoer in het mobiliteitsbeleid niet altijd evenwichtig is en dat dit het bereiken van de gewenste resultaten bemoeilijkt.

7.1.2 Resultaten

Uit de gesprekken komt een gemengd beeld naar voren over de resultaten van de Goederenvervoeragenda. Een sectorpartij merkt op dat de doelen vaak te abstract zijn gebleven en dat het niet duidelijk is hoe deze doelen in de praktijk gerealiseerd moeten worden. Daarnaast is er onvoldoende inzicht in de concrete maatregelen en instrumenten die de Goederenvervoeragenda inzet om de gestelde doelen te bereiken, wat leidt tot een gebrek aan praktische handvatten voor de betrokken partijen.

Gemengd beeld over effectiviteit van de integrale corridor aanpak

Er heerst verdeeldheid over de effectiviteit van specifieke beleidsinstrumenten binnen de Goederenvervoeragenda. De integrale corridors worden door bijna alle gesprekspartners genoemd als een belangrijke beleidsprestatie, maar de meningen over hun effectiviteit variëren sterk. Over het algemeen zien gesprekspartners die beter bekend zijn met het goederenvervoercorridorbeleid de corridors als een groot succes, terwijl anderen het nut ervan in twijfel trekken.

Dit komt deels doordat niet voor iedereen duidelijk is waar een corridor aanpak toe leidt. Een betrokken samenwerkingspartner geeft aan dat er van buiten de aanpak veelal verwacht wordt dat er een 'vliegende snelweg' wordt aangelegd, terwijl het in de praktijk meer neerkomt op het aanbrengen van 'speldenprikken om het systeem draaiende te houden'.

Enkele beleidsprestaties zijn nog niet van de grond gekomen

Ook zijn er enkele concrete beleidsinitiatieven die als mislukt worden beschouwd. De Green Deal Zeevaart, Binnenvaart en Havens wordt vaak genoemd als een beperkt succesvol project. Ook de modal shift-ambitie wordt door enkele gesprekspartners gezien als iets dat 'niet van de grond komt', ondanks dat er inmiddels een hoger aantal dan verwacht aan TEU's is gecontracteerd binnen de tijdelijke subsidieregeling om een modal shift te bewerkstelligen. Dit is volgens hen voornamelijk te wijten aan het feit dat er een enorm kostenverschil tussen de modaliteiten bestaat en dus geen *level playing field* is. Marktpartijen kiezen hierdoor vaak voor de goedkoopste modaliteit, wat vaak vervoer over de weg is. Daarom vragen zij zich af wat de redenering is achter het stimuleren van de modal shift als de vanuit de overheid gewenste modaliteiten tegelijkertijd financieel onaantrekkelijker worden gemaakt. Een voorbeeld van deze tegenstrijdigheid is de ophoging van de vrachtwagenheffing bijna tegelijkertijd met de gebruikerstoegang op het spoor.

Gemengd beeld zorgt over aanvullende twijfels of ambities haalbaar zijn

Hoewel er op papier vele acties uit de Goederenvervoeragenda afgerond lijken te zijn, blijft het algemene beeld dat de beleidsprestaties van de Goederenvervoeragenda voor veel marktpartijen onbekend of ontoereikend zijn, zo blijkt uit de gesprekken met deze partijen. Dit leidt tot zorgen over de effectiviteit van de agenda en roept verdere vragen op over de balans tussen de ambitieuze doelstellingen en de praktische uitvoering ervan.

7.1.3 Effecten

Ten aanzien van de effecten van de Goederenvervoeragenda geven de gesproken partij aan dat er enkele positieve resultaten waarneembaar zijn, maar dat er ook aanzienlijke uitdagingen en neveneffecten bestaan.

Digitalisering en adoptie van kleine elektrische voertuigen komen op gang

Een positief effect van de Goederenvervoeragenda is dat de ondernemer in toenemende mate bereikt wordt met initiatieven voor verduurzaming en digitalisering. Een brancheorganisatie merkt op dat er aanzienlijke vooruitgang is geboekt in het stimuleren van ondernemers om over te stappen naar elektrische voertuigen. Ondanks initiële obstakels, zoals problemen rondom rijbewijzen, hebben veel ondernemers de overstap gemaakt naar elektrische voertuigen, die nu vaak kostenvoordeliger zijn dan dieselveertuigen. Dit toont aan dat de ingeslagen weg van verduurzaming door veel ondernemers wordt gevolgd, en dat de Goederenvervoeragenda hier een rol in heeft gespeeld.

Daarnaast heeft de digitalisering binnen de sector vooruitgang geboekt, met name onder grotere spelers zoals verladers, die actief bezig zijn met het efficiënter benutten van hun financiële middelen. Zij zien in digitalisering een mogelijke efficiëntieslag. Dit laat zien dat de digitaliseringselementen van de Goederenvervoeragenda effect hebben gehad, vooral onder grotere bedrijven die al eerder in deze transitie stapten.

Beperkt vertrouwen dat de ambities voor duurzaam goederenvervoer bereikt worden

Veel gesprekspartners merken ten aanzien van de beoogde CO₂-reductie op dat het nog onzeker is of de doelstelling met de huidige koers wordt behaald. Enkeligen geven aan dat de doelstellingen ook wel zeer ambitieus zijn, en daarmee meer dienen als goede stip op de horizon dan realistische streefwaarden. Een havenbedrijf geeft aan dat het behalen van de doelen voor de zeevaart zeer onrealistisch lijkt.

Marktpartijen ervaren nog niet dat het vliegwiel op gang is gekomen

De initiatieven om een modal shift te bewerkstelligen binnen de corridor aanpak zijn nog geen vliegwiel voor een bredere beweging naar meer multimodaal vervoer, zoals ook door een havenbedrijf en een logistieke partij wordt bevestigd. Zij wijzen erop dat het intermodale vervoer in absolute zin niet is toegenomen en dat wegvervoer terrein wint ten koste van andere modaliteiten (een 'reverse modal shift')¹⁶. Deze contrabeweging wordt door marktpartijen en brancheorganisaties deels toegeschreven aan stijgende kosten en veiligheidseisen binnen het spoorvervoer, wat wordt gezien als een tegenstrijdig beleid van IenW. In plaats van spoorvervoer te stimuleren, maken hogere tarieven en striktere eisen het spoorvervoer juist minder aantrekkelijk, wat een obstakel vormt voor het bereiken van de modal shift-doelen.

Daarnaast zien de gesproken marktpartijen en brancheorganisaties een mismatch tussen de (onderbouwing) van de noodzaak tot een modal shift en de logistieke wensen van vervoerders en verladers. In de Goederenvervoeragenda wordt de modal shift-doelstelling met nadruk gekoppeld aan klimaatdoelstellingen, zoals de reductie van CO₂-emissies. Hoewel het belang hiervan door de meeste uitvoerende gesprekspartners wordt onderkend, is het langs deze inhoudelijk lijn tot nu toe beperkt onderdeel van het bedrijfsmatig afwegingsproces gebleken. Dit maakt dat ook dat verladende partijen voornamelijk de nadelen zien van multimodaal vervoeren, zoals beperkte flexibiliteit en een hogere kostprijs. Sommige marktpartijen geven aan dat ze meer zien in een benadering van modal shift waarbij de mogelijkheden van de netwerken, in termen van beperken van congestie en andere beperkingen, zoals transport van gevaarlijke stoffen over het spoor in relatie tot woningbouw, en de efficiënte verdeling van goederenstromen, centraal staan. Marktpartijen en brancheorganisaties denken dat vanuit deze benadering een meer directe koppeling te maken is met de baten voor individuele bedrijven.

De kwaliteit en beschikbaarheid van het spoor- en waterwegennetwerk wordt als de voornaamste remmende factor gezien om te kiezen voor multimodaal vervoer

De door ons gesproken partijen zien verschillende externe factoren die de uitvoering van beleid beïnvloeden. Zij ervaren dat het spoor- en waterwegennetwerk op voor hen cruciale momenten niet beschikbaar is. Hierbij worden voor de waterwegen zowel vermijdbare oorzaken (zoals 24/7-sluisbediening) als beperkt beïnvloedbare oorzaken (zoals laag waterpeil door aanhoudende droogte) aangehaald.

Ten aanzien van het spoor vinden marktpartijen zoals verladers de recent teruggelopen kwaliteit en de vele onderhoudswerkzaamheden die uitval van trajecten veroorzaken, beperkt verenigbaar met de sterk opgelopen gebruiksvergoeding die ProRail in rekening brengt. Daarnaast maken zowel marktpartijen als medeoverheden zich zorgen over de toenemende spanning tussen woningbouw langs het spoor gecombineerd met goederenvervoer per trein. Dit geldt in zeer hoge mate voor het vervoer van gevaarlijke stoffen, zoals ammoniak, en in mindere mate voor zware goederen die mogelijk geluidsoverlast en trillingen veroorzaken.

Hoewel personeelstekort een voor de hand liggende remmende factor is, werd dit door gesprekspartners op dit moment als een niet-actuele belemmering gezien.

¹⁶ Deze ontwikkeling is niet objectief waarneembaar in de cijfers van het CBS over de prestaties van het goederenvervoer in 2023.

COVID-19 heeft een verstorend effect gehad op de uitvoering van de Goederenvervoeragenda '19- '24

Gedurende de looptijd van de Goederenvervoeragenda heeft de uitbraak van COVID-19 gezorgd voor aanzienlijke verstoringen in de logistieke sector. Een gesprekspartner van een sectorpartij gaf aan dat direct na de intrede van de Goederenvervoeragenda veelbelovende gesprekken en initiatieven waren gestart, maar dat deze door de pandemie op de achtergrond zijn geraakt en daarna niet verder zijn opgevolgd.

Verder bracht de pandemie tijdelijke pieken en verstoringen met zich mee, zoals zichtbaar werd in de containerlogistiek. Fabrieken en terminals in China regelmatig werden bijvoorbeeld stilgelegd, wat leidde tot vertragingen. Schepen deden minder havens aan en losten per keer meer containers, wat de druk op terminals verhoogde. Verder werd ook de logistieke sector geraakt door besmettingen en daaropvolgende personeelstekorten. Deze veranderingen hebben volgens een gesproken expert gezorgd voor 'disruptie en piekverandering, maar [hebben] geen structurele veranderingen teweeggebracht'.

7.2 Functioneren van het stelsel

De door ons gesproken partijen geven aan dat ze manier van samenwerken en overleggen rond de Goederenvervoeragenda als complex ervaren. Rol, taak en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen en de beslis- en overlegstructuur zijn niet voor iedereen duidelijk. Dit leidt in sommige gevallen tot een te beperkte aansluiting tussen de beleidsvormers en de uitvoerende marktpartijen.

De partijen hebben een duidelijk beeld bij hun eigen rol, taak en verantwoordelijkheden, maar weten dit beperkt van elkaar

Uit verschillende gesprekken met betrokkenen komt een divers beeld naar voren over de rollen die binnen de logistieke sector worden vervuld ten behoeve van de uitvoering van de Goederenvervoeragenda. De netwerkorganisaties en belangenbehartigende partijen zien zichzelf in de eerste plaats als schakel tussen de overheid en verschillende marktsegmenten. Zij slaan hiermee een brug tussen beleid en praktijk. Vertegenwoordigers van de marktpartijen zien zichzelf naast uitvoerend ook als richtinggevend. Zij dragen bij aan de formulering van realistische doelen die uitvoerbaar zijn in de praktijk. Medeoverheden zoals provincies zien voor zichzelf een uitvoerende rol van beleidsmaatregelen vanuit IenW, zonder een formele taak in het goederenvervoer te hebben.

Ondanks het heldere beeld van de rolverdeling dat partijen bij hun eigen inzet hebben, bestaat er onduidelijkheid over de precieze verdeling van verantwoordelijkheden. Dit maakt dat partijen elkaar in de praktijk onvoldoende weten te vinden. Een voorbeeld hiervan is de betrokkenheid van de brede sector bij het opstellen en uitvoeren van de actieagenda van de Topsector Logistiek. Deze is nu nog losser dan sommige brancheorganisaties zouden willen. Deze onduidelijkheden over rollen en verantwoordelijkheden kunnen leiden tot vertragingen of inefficiënties in de uitvoering en verkeerde verwachtingen bij andere partijen.

Het is niet voor iedereen duidelijk wat aan welke tafel wordt besproken

Het is niet voor alle gesprekspartners duidelijk wat er aan welke tafel wordt besproken en welke partijen daarbij (structureel) betrokken zijn. Dit uit zich met name in de onduidelijkheid over georganiseerde tafels voor specifieke modaliteiten. Zo bestaat er een Spoorgoederentafel waar IenW samen met stakeholders als Evofenedex, ProRail en geselecteerde marktpartijen in gesprek treedt over de groei van het spoorgoederenvervoer. Eenzelfde soort tafel bestaat sinds kort ook voor de binnenvaart. Vaak is het voor gesprekspartners, voornamelijk marktpartijen, die niet betrokken zijn bij een van deze tafels onduidelijk hoe deze tot stand zijn gekomen, hoe zij aan de vergaderstukken van deze tafels komen, en hoe de tafels zich verhouden ten opzichte van andere overlegstructuren. Deze andere overleggen worden bijvoorbeeld georganiseerd door de Topsector Logistiek. Leden van brancheorganisaties verwachten uit de overleggen van de Topsector Logistiek relevante informatie te ontvangen ten behoeve van hun uitvoerende rol. In realiteit vinden zij deze informatievoorziening tekortschieten en ervaren zij dat ze vaak te laat betrokken worden bij onderzoeken en consultaties.

In het verlengde van dit punt ligt dat bij de uitvoering van de Goederenvervoeragenda aanvullende complexiteit wordt ervaren doordat er (te) veel verschillende overlegstructuren zijn gecreëerd. Dit heeft geleid tot onduidelijkheid over de verantwoordelijkheden en de rol van verschillende platformen, wat de effectiviteit van de samenwerking kan belemmeren. Meerdere gesprekspartners geven aan dat zij 'door de bomen het bos niet meer zien' en dat zij niet weten waarom welke partij aan welke tafel zit. Een brancheorganisatie geeft aan dat dit ertoe leidt dat het hen niet lukt om mee te draaien in het proces en om hun rol invulling te geven.

De gesprekspartners ervaren te weinig aansluiting tussen de beleidsvormers en de uitvoerende marktpartijen

De aansluiting tussen de beleidsvormers en de uitvoering wordt als onvoldoende geborgd ervaren. Verbindende partijen, zoals brancheorganisaties en belangenbehartigers die nauw samenwerken met IenW, geven aan moeite te hebben informatie die zij van IenW ontvangen, op een begrijpelijke en effectieve manier door te geven aan hun achterban. Een deel van de ontvangen informatie is concreet en direct overdraagbaar, maar bijvoorbeeld beleidsstukken, die ook relevant zijn voor ondernemers, zijn vaak te gedetailleerd en onoverzichtelijk, wat het delen met, en borgen bij, ondernemers bemoeilijkt. Daarnaast zijn niet alle richtlijnen vanuit IenW voldoende duidelijk om direct toe te passen door marktpartijen. Zij hebben behoefte aan hapklare informatie, het liefst op één A4.

Richtinggevende partijen, zoals lobbygroepen, geven aan dat zij regelmatig deelnemen aan overlegstructuren, maar dat de verbinding tussen hun inspanningen en de concrete uitvoering van beleid niet altijd even duidelijk is, en dat de terugkoppeling over wat besproken is en of dat al dan niet wordt toegepast, verbeterd kan worden.

Daarnaast geeft een sectorpartij aan dat er bij het stellen van eisen waaraan subsidieaanvragen moeten voldoen, onvoldoende aansluiting is bij de capaciteiten van de sector. Dit kan zich bijvoorbeeld uiten in zeer gedetailleerde aanvraagformulieren, die een aanzienlijk tijdsbeslag kennen om in te vullen of het stellen van dusdanig hoge eisen, waardoor bepaalde marktpartijen geen gebruik kunnen maken van de regeling.

7.3 De rol van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Alle door ons gesproken partijen zien een nauwe samenwerking met het ministerie als cruciale randvoorwaarde voor een succesvolle uitvoering van de Goederenvervoeragenda en het multimodale goederenvervoerbeleid. De rol die IenW nu pakt wordt op onderdelen als effectief gezien. Om de samenwerking verder te verbeteren vragen de partijen om meer integrale intra- en interdepartementale sturing om gericht instrumentarium richting de sector te ontwikkelen.

IenW lijkt na een sterke start wisselend invulling te geven aan de realisatie van de verschillende beleidsprestaties uit de Goederenvervoeragenda '19- '24

Aan het begin van de taakuitvoering heeft IenW een sterke start gemaakt door de betrokken partijen bijeen te brengen en gezamenlijke visies te ontwikkelen. Hoewel IenW formeel verantwoordelijk is voor een brede uitvoering, ligt de focus in de praktijk voornamelijk op de goederenvervoercorridors. De uitvoering van maatregelen uit de Goederenvervoeragenda door IenW wordt daarom ook als wisselend ervaren.

Gesprekspartners kijken naar IenW om als spelverdeler tussen de betrokken partijen op te treden

De manier waarop IenW sturing geeft aan de uitvoering van de Goederenvervoeragenda ervaren de gesprekspartners als onvoldoende. Er is kritiek op het feit dat IenW betrokken partijen soms te laat of te beperkt betreft in het proces, wat de effectiviteit van de samenwerking negatief beïnvloedt. Daarnaast wordt er te weinig opvolging gegeven aan de uitvoering van de Goederenvervoeragenda en te weinig gecommuniceerd over de voortgang. Gesprekspartners vinden dat IenW onvoldoende duidelijk maakt welke taken en verantwoordelijkheden bij welke partijen liggen en welke consequenties verbonden zijn aan het al dan niet uitvoeren van acties. Dit gebrek aan duidelijkheid creëert verwarring en belemmert een doelgerichte uitvoering.

De betrokken partijen ervaren te weinig integrale sturing op de realisatie van het multimodale goederenvervoerbeleid

Samenwerkingspartners erkennen de systeemverantwoordelijkheid van IenW en zien de organisatie als centrale regievoerder. Echter, volgens de gesprekspartners is de regievoering te gefragmenteerd, wat leidt tot inefficiëntie in de uitvoering. Om de integrale aansturing te verbeteren en het beleid consistent te maken, geven de gesprekspartners aan dat er ook binnen de muren van het ministerie meer vanuit het multimodale gedachtegoed moet worden gedacht, in plaats van langs de lijnen van de verschillende modaliteiten. Een vaak terugkerend voorbeeld in dit kader is het verhogen van de vrachtwagenheffing voor wegen en maar tegelijkertijd ook het verhogen van de spoorheffing, waarvoor de financiële prikkel in het niet valt. Een verbetermogelijkheid die vaker wordt genoemd is om te zorgen dat alle relevante dossiers voor het goederenvervoer onder de verantwoordelijkheid van een bewindspersoon vallen.

Het lukt de overheid niet altijd om als één partij richting de sector op te treden

De partijen geven aan dat de (rijks)overheid niet altijd vanuit één gedeeld plan lijken te opereren, ook gelet op de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de bestuurslagen. Dit aandachtspunt uit zich bijvoorbeeld in de Topcorridors, waarin verschillende ministeries (EZK/EZ, BZK/VRO en IenW) en provincies met elkaar samenwerken. De provincies kijken in dit proces nadrukkelijk naar IenW, als systeemverantwoordelijke, voor sterke en integrale sturing om te komen tot een gedeelde visie en prioritering bij botsende belangen, zoals de woningbouw bij spoor en het belang van spoorgoederenvervoer. Hierdoor is het voor bestuurslagen zonder formele taak in het goederenvervoer, zoals provincies en gemeenten, scherper en eenduidiger wat er van hen verwacht wordt en kunnen zij sneller overgaan tot uitvoering.

De sector vraagt om meer gerichte en effectieve inzet van (beprijzen/subsidie) instrumentarium door IenW

IenW ondersteunt belangrijke maatregelen en acties door middel van subsidies en het invoeren van regelingen op het gebied van beprijzen en modal shift. Medeoverheden en marktpartijen geven aan dat zij voorstander zijn van passende subsidies om op uitvoeringsniveau maatregelen te kunnen verwezenlijken. Daarnaast vinden marktpartijen het nuttig als IenW capaciteit beschikbaar heeft voor het faciliteren van aanvragen en het ondersteunen tijdens de uitvoering van projecten. Over beprijzen ten behoeven van multimodaliteit zijn de meningen verdeeld. Hoewel het idee achter beprijzen, vooral door negatieve prikkels toe te voegen bij wegvervoer, wenselijk lijkt, komt dit instrument in de praktijk niet tot zijn recht door de toenemende kosten aan de spoor kant zoals voor energie en de gebruikersvergoeding.

Meer samenwerking met de sector richting stabiele en haalbare doelen wordt gezien als een belangrijkste succesfactor richting de toekomst

Meer samenwerking met de sector wordt ook als een belangrijke randvoorwaarde gezien om het goederenvervoerbeleid effectief uit te voeren. Verder wordt erop gewezen dat een duidelijke visie, concrete doelen en een heldere uitwerking van acties essentieel zijn om de gestelde ambities te verwezenlijken. De mismatch tussen de ambitieuze plannen van IenW en de capaciteit van de sector leidt tot problemen in de uitvoering, zoals te hoge eisen bij subsidieaanvragen, wat uiteindelijk het vertrouwen in IenW als betrouwbare samenwerkingspartner schaadt. Daarnaast zijn passende middelen en voldoende capaciteit noodzakelijk om de hoge ambities van IenW te kunnen realiseren.

De betrokken partijen zien samenwerking met IenW op basis van consistent beleid als belangrijkste randvoorwaarde om hun rol in de uitvoering te kunnen pakken

De samenwerking tussen IenW en de (sector)partijen wordt als een belangrijke randvoorwaarde gezien om het multimodale goederenvervoerbeleid effectief uit te voeren. Om dit te bewerkstelligen zijn duidelijkheid en toegankelijkheid van informatie van groot belang. Daarnaast verwachten de partijen commitment en continuïteit vanuit de (rijks)overheid aan een concrete agenda met duidelijke actiepunten, evenals realistische ambities die passen bij de beschikbare middelen.



BIJLAGEN

Bijlagen

Bijlage 1. Evaluatiekader

In deze bijlage lichten we het kader toe dat we gebruikt hebben voor de evaluatie van het multimodale goederenvervoerbeleid. We doen dit door eerst een reconstructie van de beleidstheorie te presenteren. Daarna beschrijven wij het evaluatiekader.

B.1.1 Beleidstheorie

Het reconstrueren van beleidstheorie helpt om expliciet te maken welke aannames en doelstellingen ten grondslag liggen aan het beleid. Het biedt inzicht in hoe het beleid moet werken en maakt het mogelijk om te beoordelen of de verwachte effecten ook daadwerkelijk worden bereikt. In de onderstaande figuur staat de beleidstheorie van de Goederenvervoeragenda schematisch weergegeven.



Figuur B1. Schematische weergave van de beleidstheorie.

B.1.2 Evaluatiekader

Op basis van de beleidstheorie hebben we het evaluatiekader opgesteld. In dit kader formuleren we de evaluatievragen per onderdeel van de beleidstheorie (input, uitvoeringspraktijk, beleidsprestaties, directe effecten en doelstelling). Vervolgens bepalen we per evaluatievraag op basis van welke bronnen we deze denken te kunnen beantwoorden. In de onderstaande tabel is het evaluatiekader schematisch weergegeven.

Onderdeel	Evaluatievraag	Methode
Impact: <i>in hoeverre zijn de doelstellingen van de Goederenvervoeragenda helder en stemmen deze overeen met andere beleidsprioriteiten?</i>	Wat zijn de beleidsdoelen van de Goederenvervoeragenda?	Documentenstudie
	In hoeverre zijn de beleidsdoelen in de Goederenvervoeragenda SMART geformuleerd?	Documentenstudie
	In hoeverre sluiten de doelen uit de Goederenvervoeragenda aan op overige doelen en ambities van de (rijks)overheid en de betrokken partijen?	Documentenstudie Interviews
	In hoeverre zijn de beleidsdoelen in de Goederenvervoeragenda bekend, begrepen en onderschreven door de betrokken partijen?	Interviews
	In hoeverre zijn de doelstellingen uit de Goederenvervoeragenda nog relevant gelet op de veranderde context waarbinnen goederenvervoerders opereren?	Interviews
Input: <i>in hoeverre zijn er voldoende middelen beschikbaar voor de uitvoering van de Goederenvervoeragenda?</i>	Welke middelen zijn beschikbaar voor uitvoering van de Goederenvervoeragenda?	Documentenstudie
	Welke capaciteit is beschikbaar voor uitvoering van de Goederenvervoeragenda?	Documentenstudie
	In hoeverre zijn er voldoende middelen beschikbaar voor de uitvoering van de Goederenvervoeragenda?	Interviews
	Welke (aanvullende) samenwerkings-, organisatie- en/of governancestructuren zijn voor uitvoering van de Goederenvervoeragenda in het leven geroepen?	Documentenstudie Interviews
Throughput: <i>in hoeverre hebben IenW en de betrokken partijen hun taken en verantwoordelijkheden in lijn met de planvorming uitgevoerd?</i>	Welke rollen, taken en verantwoordelijkheden volgen uit de Goederenvervoeragenda voor het ministerie van IenW?	Documentenstudie Interviews
	Welke instrumenten zet het ministerie van IenW in om uitvoering te geven aan de Goederenvervoeragenda?	Documentenstudie Interviews
	Zijn alle randvoorwaarden voor de uitvoering van de activiteiten van het ministerie van IenW op orde?	Documentenstudie Interviews
	Welke (helpende en belemmerende) factoren spelen een rol bij de uitvoering van de activiteiten door het ministerie van IenW?	Documentenstudie Interviews
	Hoe bezien de overige partijen de sturing die IenW geeft aan de uitvoering van de Goederenvervoeragenda? Geeft het ministerie van IenW in volledigheid uitvoering aan zijn rol, taak en verantwoordelijkheid?	Interviews

Onderdeel	Evaluatievraag	Methode
	Welke rollen, taken en verantwoordelijkheden die volgen uit de Goederenvervoeragenda zijn belegd bij overige partijen?	Documentenstudie Interviews
	Op welke manier geven de overige partijen invulling aan hun rollen, taken en verantwoordelijkheden?	Documentenstudie Interviews
	Zijn alle randvoorwaarden voor de uitvoering van de activiteiten van de overige partijen op orde?	Documentenstudie Interviews
	Welke (helpende en belemmerende) factoren spelen een rol bij de uitvoering van de activiteiten door de overige partijen?	Documentenstudie Interviews
Output: <i>in hoeverre is het gelukt om de actieagenda tot en met 2024 te realiseren?</i>	In hoeverre zijn de beoogde producten/beleidsprestaties uit de Goederenvervoeragenda, dan wel de actieagenda goederenvervoer, SMART geformuleerd?	Documentenstudie
	In hoeverre zijn de beoogde producten/beleidsprestaties uit de Goederenvervoeragenda dan wel de actieagenda goederenvervoer, bekend, begrepen en onderschreven door de betrokken partijen?	Interviews
	Welke producten/beleidsprestaties zijn per programmalijn (digitaal transport, duurzaam goederenvervoer, stadslogistiek, integrale corridors) tot dusverre geleverd?	Documentenstudie Interviews
	In hoeverre wordt er in de praktijk, door vervoerders en verladers, gebruikgemaakt van de opgeleverde producten/beleidsprestaties?	Interviews
	Welke producten/beleidsprestaties worden per programmalijn (digitaal transport, duurzaam goederenvervoer, stadslogistiek, integrale corridors) de komende periode (nog) verwacht?	Interviews
Outcome: <i>in hoeverre is het denkbaar dat de doelstellingen van de Goederenvervoeragenda richting 2030 worden gerealiseerd? Welke verbeteringen kunnen hieraan bijdragen?</i>	Welke effecten van de Goederenvervoeragenda zijn nu al zichtbaar? (digitalisering, CO ₂ -reductie, multimodaliteit, modal shift van weg)	Documentenstudie Interviews
	Welke neveneffecten zijn opgetreden?	Interviews
	Welke (helpende en belemmerende) factoren zijn van invloed geweest op het optreden van de (neven)effecten? In hoeverre moet hiermee richting de toekomst toe rekening worden gehouden?	Documentenstudie Interviews
	In hoeverre is het aannemelijk dat de doelstellingen van de Goederenvervoeragenda richting 2030 worden bereikt uitgaande van de bestaande rolopvatting van IenW, inrichting van de samenwerking, uitvoering en randvoorwaarden?	Interviews
	Welke verbetermogelijkheden zijn denkbaar om de doelstelling richting 2030 te bereiken? (Middelen, samenwerkings- en governancestructuur, taak en rollen, producten/beleidsprestaties)	Interviews
	In hoeverre komen de mogelijke verbetermogelijkheden overeen met de nu bekende hoofdlijnen van de herijkte actieagenda goederenvervoer 2024 en verder?	Documentenstudie

Tabel B1 Evaluatiekader uitgesplitst in evaluatievraag en onderzoeksmethode per onderdeel.

Bijlage 2. Bronnen en gesprekspartners

Titel document	Auteur	Publicatie- datum
Digitale transport strategie: goederenvervoer	IenW	2018
Gezamenlijke Ambitie. Logistiek en goederenvervoer in 2050: concurrerend, duurzaam en veilig	IenW, Topsector Logistiek, Logistieke Alliantie	2019
Actieagenda Topsector logistiek 2020-2023	Topsector Logistiek	2019
Goederenvervoeragenda: Agenda voor een robuust, efficiënt en duurzaam transportsysteem	IenW	2019
IENW/BSK-2019/136512 (subsidieregeling goederenvervoer per spoor)		2019
Startoverzicht knelpunten modal shift	Infram	2019
Tijdelijke subsidieregeling spoorgoederenvervoer voor bijzondere omleidingskosten		2019
Oplossingsrichtingen ter bevordering van het containervervoer over water en spoor	Sira Consulting	2020
Uitvoeringsprogramma Topsector Logistiek 2021-2023	Topsector Logistiek	2021
Visie Handel en Logistiek in 2040' Een aanbod voor Nederland	Logistieke Alliantie	2021
Bijlage 1: stand van zaken actieprogramma IENW/BSK-2022/261732 (kamerbrief modal shift aanpak)		2022
IENW/BSK-2022/261732 (kamerbrief modal shift aanpak)		2022
Modal Shift van weg naar binnenvaart	Panteia	2022
IENW/BSK-2023/363575 (Concept beleidskader buisleidingen en multimodaal transportsysteem)		2023
Modal Shift Buisleidingen	Berenschot, Arcadis, Significance	2023
Speciaal verslag Intermodaal goederenvervoer: Goederen worden in de EU nog altijd over de weg vervoerd	Europese Rekenkamer	2023
Supply chain re-design: modal shift droge bulk	Binnenvaartcoöperaties ELV, PTC, NPRC	2023
Tijdelijke subsidieregeling stimulering goederenvervoer per spoor		2023

Titel document	Auteur	Publicatie- datum
Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat voor het jaar 2024		2023
IENW/BSK-2024/38583 (Beleidskader buisleidingen in een multimodaal transportsysteem)		2024
Webpagina: Joint Corridors Off-Road Programma	Topsector Logistiek	n.d.
Webpagina: Toepassingsgebied Multimodaal Goederenvervoer	Topsector Logistiek	n.d.
Webpagina: Digitale Infrastructuur Logistiek Programma	Digitale infrastructuur logistiek	n.d.
Webpagina: Thema Datagedreven	Topsector Logistiek	n.d.

Tabel B2 Bronnenlijst bureauonderzoek

Gesprekspartners
Erasmus UTP
Evofenedex
IPO
Kennis Instituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)
Koninklijke Binnenvaart Nederland
LSNed
N+P Group
Nederlandse Vereniging van Binnenhavens
Port of Amsterdam
Port of Rotterdam
Provincie Limburg
Provincie Noord-Holland
RailCargo
Stuurgroep multimodale corridors Topsector Logistiek
Tata Steel
Transport en Logistiek Nederland
Van Berkel Logistics

Tabel B3 Lijst van gesprekspartners (organisatie). De namen zijn bekend bij Berenschot



WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT
Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT
030 2 916 916
www.berenschot.nl