Berenschot

Besluitvormingsdocument strategiefase Port of Zwolle

6 mei 2024

Bestuurlijke vraag en leeswijzer

In uw opdracht heeft een ambtelijke werkgroep vanuit de Port of Zwolle, de gemeente Zwolle, de gemeente Kampen en de gemeente Meppel gewerkt aan de voorliggende besluitvorming. Deze besluitvorming gaat over de noodzakelijke veranderingen binnen en ten aanzien van de Port of Zwolle, om de strategische ambities van de deelnemers te realiseren. Aan Berenschot is gevraagd om dit proces te begeleiden en advies te geven.

Het proces van besluitvorming is opgeknipt in drie fasen. De fase van strategie, de fase van het hoofdontwerp en de fase van het detailontwerp. U wordt op dit moment gevraagd om de besluiten te nemen die passen bij de strategiefase. In deze strategiefase geeft u als ALV richtinggevende besluiten en wensen voor de volgende fase. Zo kan een realistisch organisatieontwerp, bijbehorende begroting en een implementatieplan stapsgewijs worden opgesteld en concrete invulling krijgen. Deze zijn op 8 april 2024 concept met u besproken en op basis van uw aanwijzingen nader uitgewerkt.

De voorliggende besluiten op hoofdlijnen worden in de komende fasen verder uitgewerkt, in nauwe afstemming met de drie gemeenten. Deze uitwerkingen worden dan weer bij u neergelegd.

In dit document staat achtereenvolgens:

1. **De kern van de beweging**. We vatten samen wat we willen bereiken en vanuit welk proces we werken aan de veranderingen.
2. **De te nemen besluiten**. Deze besluiten zijn steeds voorzien van overwegingen en een advies van Berenschot.

Aan dit document zijn drie **bijlages** toegevoegd:

- **Bijlage 1** – Inschattingen van de effecten op het gebied van kosten, kwaliteit, kwetsbaarheid en risico's bij de bewegingen waar nog discussie over is. Deze inschattingen zijn gebaseerd op input van het ambtelijk kernteam Port of Zwolle en gesprekken met financiële adviseurs van de gemeente Meppel, Kampen en Zwolle. Er liggen nadrukkelijk geen berekeningen aan ten grondslag. Deze doorberekening volgt, afhankelijk van de gekozen richting, in het hoofd- en detailontwerp.
- **Bijlage 2 –** De beschrijving van het doorlopen proces.
- **Bijlage 3** – De concretisering van de ambities met de Port of Zwolle.

Onderliggende documenten en overwegingen zijn uiteraard desgewenst beschikbaar.

1. De kern van de beweging en het proces dat we doorlopen

De kern van de beweging

In het ambitiedocument voor de haven, in het havenplan en in het STEC-rapport hebben de gemeenten hun ambities beschreven. In de kern: Port of Zwolle heeft de ambitie uit te groeien tot een duurzame, efficiënte en innovatieve haven met een uitstekend vestigingsklimaat en een netwerkfunctie voor andere havens en (nationale en internationale) knooppunten. De haven hanteert hiervoor 4 transitiepaden: circulaire en biobased bouw, duurzame energie, vergroening van de landbouw en slimme groene logistiek. Dat vereist intensieve samenwerking tussen de gemeenten en georganiseerde daadkracht in de haven. Kansen op het gebied van kosten, kwaliteit en reductie van kwetsbaarheid (de 3 k's) moeten gevonden en gerealiseerd worden.

De huidige samenwerkingsvorm van Port of Zwolle (een coöperatie) biedt juridisch voldoende ruimte om die ambities te verwezenlijken, maar deze ambities zijn nog onvoldoende scherp en concreet. Volgens het adagium 'structure follows strategy' heeft de ALV van de Port of Zwolle daarom begin 2024 besloten de ambities te concretiseren onder begeleiding van Berenschot.

Het proces dat we doorlopen

Om tot keuzes en implementatie te komen zijn drie fasen nodig. Daarin worden keuzes steeds verder geconcretiseerd. Van belang is hierbij dat als tijdens de uitwerking blijkt dat de besluiten niet verstandig of houdbaar zijn, het altijd mogelijk is een eerder genomen besluit in een latere fase te herzien.

In de kern kunt u de komende periode de volgende concept-besluiten verwachten:



Het soort besluiten dat u nu neemt

We vragen de ALV om nu drie soorten besluiten te nemen:

1. **Besluiten over onderwerpen waar al overeenstemming over lijkt**.

- Besluiten over het laaghangend fruit: besluiten over taken die Port of Zwolle nu al doet en enkel geformaliseerd hoeven te worden, of zaken die Port of Zwolle het komend jaar makkelijk op zich kan nemen en mogelijk kostenneutraal kan gaan uitvoeren.
- Besluiten over de koers van Port of Zwolle: besluiten die richting geven aan de koers van Port of Zwolle en daarmee nader kunnen worden uitgewerkt in de volgende fasen.

2. **Besluiten over onderwerpen waar nog discussie over is**. Dit zijn besluiten over ingrijpende thema's zoals grondposities en de (her)plaatsing van personeel die een richtinggevende uitspraak vereisen en in volgende fasen om een detailuitwerking vragen alvorens definitief kan worden besloten.
3. **Besluiten over het vervolgproces**. Besluiten over hoe de ALV verder wil in dit proces en welke besluiten zij in het hoofdontwerp en detailontwerp verwachten.

Algemeen advies Berenschot

Berenschot adviseert de voorwaartse beweging van de verzelfstandiging van Port of Zwolle in gezamenlijkheid door te zetten. Het belangrijkst is ons inziens om van start te gaan met de stappen die je al kunt zetten. Dat neemt niet weg dat er onderwerpen zijn die ingewikkeld zijn en vergaande gevolgen hebben. Het is aan te bevelen om deze onderwerpen, voor zover mogelijk, goed te overzien en uit te zoeken. Echter adviseren wij om dit geen vertragende werking te laten hebben op de onderwerpen waar al overeenstemming of voldoende duidelijkheid over bestaat.

We raden aan na één jaar terug te blikken op wat we hebben geleerd, wat we eerst nog niet wisten en hoe dat in het vervolg te benutten. We adviseren om pas na 2,5 jaar een evaluatie uit te voeren. Na een jaar is het namelijk door ingroeipijn meestal geen goed moment.

2A. Besluiten waar al overeenstemming over lijkt

Onderstaand komen de besluiten aan bod waar al overeenstemming over lijkt. Het betreft besluiten over I) de te formaliseren taken en verantwoordelijkheden en II) over de koers van Port of Zwolle.

I. Besluiten over de te formaliseren taken en verantwoordelijkheden

Conclusie uit meningsvormende bijeenkomst van de bestuurders

De bestuurders hebben aangegeven zich te kunnen vinden in onderstaande besluiten, mits nader uitgewerkt in de vervolgfasen.

Advies Berenschot

Dit zijn besluiten over wat Port of Zwolle al doet of wat in een jaar goed gedaan kan worden. Het helpt de voortgang van implementatie als bestuurders (soms nogmaals) bekrachtigen dat dit de wens is. Het lijken naar ons inzicht keuzes die voordeel opleveren en weinig risico kennen.

De te nemen besluiten

a. Gemeenten besluiten dat Port of Zwolle de regie neemt in het relatiebeheer met andere internationale knooppunten.

Nadere uitwerking in vervolgfasen: wat wordt verstaan onder 'internationale knooppunten' en wat betekent 'regie nemen' concreet? Vereist dit nog een verschuiving van bevoegdheden?

b. Gemeenten besluiten dat Port of Zwolle de lead neemt in de afstemming met andere overheidslagen over lobby voor de benodigde infrastructuur rond de haven. De formele verantwoordelijkheid voor relatiebeheer met andere overheidslagen ligt bij Regio Zwolle.

Nadere uitwerking in vervolgfasen: wat houdt de taakverdeling tussen Port of Zwolle en de Regio Zwolle concreet in? Welke afspraken zijn nodig met de Regio Zwolle?

c. Gemeenten besluiten dat Port of Zwolle de regie neemt bij het in kaart brengen van de benodigde energiemodaliteiten in het havengebied en ontwikkelingen daaromtrent.

Nadere uitwerking in vervolgfasen: wat wordt verstaan onder de rol van regisseur: hoe ziet de samenwerking met bestuurlijke partners eruit en hoe worden bedrijven betrokken?

d. Gemeenten besluiten dat Port of Zwolle formeel[1] verantwoordelijk is voor de marketing en voor het aantrekken van de gewenste bedrijvigheid passend in de strategie en ambities van Port of Zwolle.

Nadere uitwerking in vervolgfasen: wat wordt verstaan onder de gewenste bedrijvigheid? Is aanscherping van de strategie nodig? Hoe kan de samenwerking tussen Port of Zwolle, de Regio Zwolle, de provincie en de gemeenten geoptimaliseerd worden?

e. Gemeenten besluiten dat Port of Zwolle formeel[2] verantwoordelijk is voor relatiebeheer met huidige en potentiële nieuwe bedrijven.

Nadere uitwerking in vervolgfasen: tot hoe ver rijkt deze verantwoordelijkheid? Hoe kan de samenwerking tussen Port of Zwolle, de Regio Zwolle en de gemeenten geoptimaliseerd worden?

f. Gemeenten besluiten dat Port of Zwolle bevoegd[3] is voor het uitvoeren van nautische taken voor een vlotte en veilige afhandeling van de scheepvaart, zoals het begeleiden van scheepvaart en het maken van havengeld-regelingen.

Nadere uitwerking in vervolgfasen: hoe vertaalt deze verantwoordelijkheid zich naar de tarieven en het innen van havengelden? In de strategische bijeenkomst vonden bestuurders het harmoniseren van tarieven en innen van havengelden een aantrekkelijke koers, maar de vraag van het beleggen van onderhoud- en herstelwerkzaamheden gaat hieraan vooraf. Havengelden zijn namelijk een vergoeding voor diensten als onderhoud en herstel.

g. Gemeenten besluiten hun publiekrechtelijk instrumentarium te harmoniseren en in te zetten voor het voeren van gezamenlijk grondbeleid.

Nadere uitwerking in vervolgfasen: een uitwerking van welke instrumentarium te harmoniseren op welke wijze.

---

[1] Het gaat hier om een formele bevoegdheid tot een feitelijke handeling. Dit type formele bevoegdheid kan worden vormgegeven door middel van het verstrekken van een machtiging aan de directeur Port of Zwolle.
[2] Het gaat hier wederom om een formele bevoegdheid tot een feitelijke handeling wat door middel van een machtiging aan de directeur Port of Zwolle kan worden verstrekt.
[3] In zoverre het om feitelijke handelingen gaat kan dit wederom door middel van een machtiging worden verstrekt aan de directeur Port of Zwolle. Privaatrechtelijke rechtshandelingen (waaronder bijv. het onderteken van een liggeld overeenkomst) dient te geschieden via een volmacht aan de directeur Port of Zwolle. In zoverre er sprake is van publiekrechtelijke besluiten (bijv. het besluit om een vervuilend schip te weigeren i.v.m. gestelde milieunormen) zal de bevoegdheid tot het nemen van een besluit moeten worden gemandateerd aan de directeur Port of Zwolle, die dit besluit *namens* de gemeenten neemt.

II. Besluiten over de koers van Port of Zwolle

Conclusie uit meningsvormende bijeenkomst van de bestuurders

De bestuurders hebben aangegeven zich te kunnen vinden in onderstaande besluiten, mits nader uitgewerkt en onderzocht in de vervolgfasen.

Advies Berenschot

Eigenlijk zijn dit geen "nieuwe besluiten''. Met de ambitie- en koersdocumenten is deze richting om en nabij al beschreven. In scherpte: dat kan en moet wel scherper worden om tot concrete keuzes te komen. De onderstaande besluiten zijn een bekrachtiging en soms accentverschuiving van een aantal van deze bewegingen. Ze zijn nodig omdat het op deze punten als te onduidelijk wordt gevonden voor wat de gemeenten willen. We adviseren daarom om de richting uit de strategische documenten nogmaals te bekrachtigen én om met onderstaande besluiten extra nadruk en concretisering te geven.

De te nemen besluiten

a. De gemeenten bekrachtigen nogmaals de ambities geformuleerd in het ambitiedocument en het geschetste toekomstbeeld in het havenplan.

b. De gemeenten besluiten dat de ruimte in Port of Zwolle optimaal wordt benut voor havengebonden activiteiten.

Nadere uitwerking in vervolgfasen: In de strategische bijeenkomst uitten de bestuurders de intentie om bij ruimtevragen ook in economisch zwaarder weer scherp te blijven op het vereiste van havengebonden activiteiten voor het gebruik van de ruimte in Port of Zwolle. In de praktijk is het onderscheid tussen 'nat' en 'droog' niet altijd met een fijne schaar te maken. Daarom moeten er criteria uitgewerkt worden voor hoe met dit vereiste om te gaan.

c. De gemeenten vinden het cruciaal dat er een goed vestigingsklimaat is en erkennen daarin het belang van energiezekerheid voor bedrijven. Dit vereist in onzekere tijden en technologische innovatie dat Port of Zwolle scenario's ontwikkelt om hierin te kunnen blijven voorzien.

Nadere uitwerking in vervolgfasen: welke varianten zijn er voor het bieden van energiezekerheid en wat zijn de voor- en nadelen van deze varianten?

d. De gemeenten besluiten dat Port of Zwolle zich bij het aantrekken van bedrijven naar de regio vooral richt op bedrijven die passen binnen de economische profielen zoals geformuleerd in het havenplan.[4]

Nadere uitwerking in vervolgfasen: het concretiseren van de economische profielen uit het havenplan en het verscherpen van de acquisitiestrategie.

e. De gemeenten vragen aan Port of Zwolle om hun ruimtebehoefte te articuleren. Een eventueel besluit om die ruimte ook te maken ligt bij de gemeenten.

---

[4] In het wensbeeld voor Port of Zwolle 2050 zoals omschreven in het havenplan staat hierover het volgende geformuleerd: "*Klimaat, duurzaamheid, natuur en goed waterbeheer zijn bij de ontwikkeling leidraad geweest.".* Ook staat opgenomen dat duurzame (her)structurering aandacht vraagt voor aspecten als "*brede welvaart, circulariteit, energietransitie, klimaatadaptatie, economie en ecologie en ruimtelijke kwaliteit*."

Nadere uitwerking in vervolgfasen:

- Het maken van afspraken over hoe de gemeenten omgaan met de behoefte van Port of Zwolle (e.g. afgestemd verhaal en gelijk oplopen richting de raden).
- Het voeren van (verkennende) gesprekken met andere havens in de regio om de ruimte en samenwerking uit te bereiden.

2B. Besluiten over onderwerpen waar nog discussie over is

Onderstaand beschrijven we de besluiten op onderwerpen waar nog discussie over is. Achtereenvolgens komt aan bod I) besluiten over de omgang met grondposities; II) besluiten over inspectie, beheer en uitvoeren van onderhoud- en herstelwerkzaamheden aan kades en kavels; en III) besluiten over (her)plaatsing van personeel. De gemeenten kiezen een (of een combinatie) van de hieronder geformuleerde richtingen per besluit.

I. Besluiten over de omgang met grondposities

Het is duidelijk dat gemeenten het gezamenlijke doel hebben om **samenhangend grondbeleid te voeren** rondom Port of Zwolle zodat beter gestuurd kan worden op gebruik van de natte kavels en uitbreiding van de haven. De wijze waarop vormt nog een discussiepunt. De gemeenten kiezen een (of een combinatie) van de volgende richtingen:

1. Gemeenten nemen het besluit om intensiever te gaan samenwerken, zodat zij zélf samenhangend grondbeleid gaan voeren rondom Port of Zwolle.
2. Gemeenten nemen het besluit om toe te werken naar een 'transitiefonds'[5] voor de ontwikkeling van het havengebied.
3. Gemeenten nemen het besluit om grondposities stapsgewijs in beheer te brengen bij Port of Zwolle, en Port of Zwolle deze te laten verpachten.

NB. Dit besluit ziet enkel op de inzet van het privaatrechtelijk instrumentarium. De vraag die voorlicht is of de gemeenten privaatrechtelijk instrumentarium zelf willen inzetten, of dat bij Port of Zwolle willen beleggen ('een eigen of een gezamenlijke portemonnee'). Voor de inzet van publiekrechtelijk instrumentarium is een apart besluit in paragraaf 1 (besluiten waar overeenstemming over lijkt).

Conclusie uit meningsvormende bijeenkomst van de bestuurders:

De bestuurders staan in principe achter het in beheer brengen van grondposities bij Port of Zwolle (optie 3), mits dit financieel haalbaar is en wenselijk vanuit strategie. Daarvoor is wel aanvullend onderzoek en onderbouwing nodig.

[5] Een transitiefonds is een fonds waar de drie gemeenten en mogelijk andere partijen geld in storten. Dit geld kan worden gebruikt voor de koop en verkoop van kavels, om financiële prikkels te geven aan (her)ontwikkelingen in havengebieden.

Advies Berenschot:

- Wij vinden het noodzakelijk om tenminste optie 1 te doen. Samenhangende keuzes in- en de verwerving van grond zijn cruciaal om de haven echt als haven te kunnen ontwikkelen en om grip te krijgen op wat er in de haven gebeurt.
- Wij vinden het uiteindelijk logisch om grondposities rond de haven voor zover mogelijk stapsgewijs in beheer bij Port of Zwolle te brengen, mits dat met beperkte financiële risico's kan. Deze kunnen vanuit Port of Zwolle verpacht worden. Dat vergroot samenhang en daadkracht bij keuzes rond grond. Wij adviseren daarom optie 3 van bovenstaande keuzes. We weten dat dit geen gemakkelijk besluit is omdat het financieel stevige implicaties heeft.
- We vinden het daarom verstandig om ook te verkennen of een transitiefonds kan helpen om meer 'grip op grond' te krijgen (optie 2).

Toelichting:

- Voor havens zijn het innen van havengelden en verpachten van grond belangrijke inkomensstromen. Om niet afhankelijk te zijn van eigenaren van de grond zal het voor Port of Zwolle in bepaalde mate noodzakelijk zijn om grondposities te verwerven en te verpachten.
- Met verpachten van grond via erfpacht, van bijvoorbeeld 20 à 30 jaar, creëer je momentum om gebruik van ruimte te heroverwegen. Met het verkopen, verhuren of verleasen van ruimte behoud je ook na contracteren meer mogelijkheden bij te sturen op de activiteiten van bedrijven. Met verpachten van grond specifiek door de Port of Zwolle is zeker dat de havendoeleinden en daarmee de strategie centraal staan.
- Het (her)ontwikkelen van het havengebied is een kostbare activiteit waar financiering voor nodig is. Het oprichten van een transitiefonds van waaruit deze opgave kan worden gefinancierd kan helpen bij het werven van investeringen van partijen zoals de provincie en het Rijk en het versnellen.

Nadere uitwerking in vervolgfasen:

- Een uitwerking van de financiële haalbaarheid en wenselijkheid van actief grondbeleid in de vorm van het opkopen van gronden en in beheer brengen bij Port of Zwolle.
- Operationalisering van een transitiefonds in de praktijk, met concretisering van:
    - Kader voor besluit tot een investering
    - Toetreding van nieuwe partijen
    - Afspraken over verdeling en inzet van middelen per haven
- Een definiëring en afbakening van gebieden en potentieel op te kopen gronden.
- Een beschrijving van de eisen in kwaliteit en organisatiegraad van Port of Zwolle om vergaande verantwoordelijkheid van actief grondbeleid te kunnen dragen.

II. Besluiten over inspectie, beheer en uitvoeren van onderhoud- en herstelwerkzaamheden aan kades en kavels

Het is duidelijk dat gemeenten het gezamenlijke doel hebben om **inspectie, beheer en onderhoud- en herstelwerkzaamheden samenhangend aan te sturen** zodat kennis, planning en inkoopkracht optimaal gebundeld worden. De wijze waarop vormt nog een discussiepunt. De gemeenten kiezen een (of een combinatie) van de volgende richtingen:

1. Gemeenten nemen het besluit om in hun aansturing van inspectie, beheer en onderhoud- en herstelwerkzaamheden intensiever te gaan samenwerken.
2. Gemeenten nemen het besluit om aansturing van inspectie, beheer en onderhoud- en herstelwerkzaamheden over te brengen naar Port of Zwolle.

NB: Dit besluit ziet op de aansturing van onderhoud- en herstelwerkzaamheden als taak, niet als bevoegdheid.

Conclusie uit meningsvormende bijeenkomst van de bestuurders:

De bestuurders staan achter het overbrengen van de taken inspectie, beheer en onderhoud- en herstelwerkzaamheden naar Port of Zwolle (optie 2), mits er een duidelijke onderbouwing is voor het verbeteren van de dienstverlening.

Advies Berenschot:

- We vinden het noodzakelijk om tenminste voor optie 1 te kiezen. Zonder samenwerking geen samenhang.
- We vinden het verstandig om de aansturing van onderhoud- en herstelwerkzaamheden rond de haven naar Port of Zwolle over te brengen (optie 2).

Toelichting:

- Onderhoud- en herstelwerkzaamheden worden ook vanuit de gemeenten goed uitgevoerd.
- Daar waar samenhang is, moet dat nu worden aangebracht door middel van onderling overleg.
- Het beleggen van deze coördinatie in één hand geeft de mogelijkheid om vanuit strategie te werken, om samenhang te zien en om kostenvoordelen te realiseren door schaal en coördinatie van aanbestedingen.

Nadere uitwerking in vervolgfasen:

- De verdeelsleutel waarlangs de rekening van de werkzaamheden wordt betaald en hoe de kosten voor de werkzaamheden worden verdeeld, gezien de verschillen in kades en kavels tussen de gemeenten.
- Het uitvoeren van een nulmeting van de huidige staat van onderhoud van de kades en kavels in de drie gemeenten
- Het vaststellen van kwaliteitsstandaarden voor het onderhoud van kades en kavels.
- Wat het van Port of Zwolle vraagt in termen van capaciteit, expertise en middelen om de aansturing van onderhoud uit te voeren.

III. Besluiten over (her)plaatsing van personeel

Het is duidelijk dat gemeenten het gezamenlijke doel hebben om een **samenhangende aansturing van personeel** rondom Port of Zwolle te organiseren zodat de kwaliteit van dienstverlening verbetert door betere coördinatie en kennisdeling. De wijze waarop vormt nog een discussiepunt. De gemeenten kiezen een (of een combinatie) van de volgende richtingen:

1. Gemeenten nemen het besluit dat personeel (en in het bijzonder: havenmeesters) intensief overleg voeren over de werkzaamheden, onder aansturing van Port of Zwolle.
2. Gemeenten nemen het besluit om personeel vanuit de gemeenten te detacheren naar Port of Zwolle.
3. Gemeenten nemen het besluit om personeel in dienst te nemen bij Port of Zwolle.

Ook besluiten de gemeenten dat de gekozen richting wordt uitgevoerd door de stuurgroep Port of Zwolle.

Conclusie uit meningsvormende bijeenkomst van de bestuurders:

De bestuurders staan achter het besluit om personeel in dienst te nemen Port of Zwolle, mits er een duidelijke onderbouwing komt voor het verbeteren van de dienstverlening.

Advies Berenschot

- Wij adviseren om personeel in dienst te nemen bij Port of Zwolle (optie 3).
- Voor de medewerkers of functies waarvoor dit nog te ver strekt adviseren wij personeel in eerste instantie te detacheren (optie 2) en zodra dit passend is over te gaan tot het in dienst nemen bij Port of Zwolle.

Toelichting:

Het in dienst nemen van personeel bij Port of Zwolle zorgt voor betere coördinatie en kennisdeling, directere aansturing en verantwoording, minder afhankelijkheid van de kennis en beschikbaarheid van personeel van individuele gemeenten. Door onderlinge vervanging vindt reductie van kwetsbaarheid plaats.

Nadere uitwerking in vervolgfasen:

- Het opstellen van functieprofielen met de benodigde expertise voor de verschillende functies.
- Een uitwerking van hoe om te gaan met verschillen in arbeidsvoorwaarden van medewerkers tussen de drie gemeenten bij herplaatsing.
- Een uitwerking van wat het van Port of Zwolle vraagt om werkgever te zijn in termen van een personeelskader (OR, vertrouwenspersoon, etc.) en een eigen locatie te hebben.

3. Besluiten over het vervolgproces

Hier worden de besluiten over het vervolgproces uitgewerkt. Eerst bespreken we de besluiten over de invulling en planning van de vervolgfasen. Vervolgens bespreken we de wijze waarop de raden betrokken en geïnformeerd worden.

I. Besluiten over de invulling en planning van de vervolgfasen

Conclusie uit meningsvormende bijeenkomst van de bestuurders:

De bestuurders staan achter de uitwerkingen van de besluiten in het hoofdontwerp en detailontwerp.

Advies Berenschot

- Wij adviseren het uitwerken van de besluiten in het hoofdontwerp en detailontwerp volgens een ambitieuze planning. Aanpassen kan alleen als de kwaliteit in het geding komt.

Toelichting:

Wij adviseren om een ambitieuze planning aan te houden en zoveel mogelijk vaart te zetten achter de verdere verzelfstandiging door het doorlopen van de processtappen in het hoofdontwerp en detailontwerp. Dit met aandacht voor wat realistisch en haalbaar is en wat voldoende ruimte geeft aan het uitwerken van de ingewikkelde en vergaande thema's.

Gemeenten besluiten dat:

- De strategiefase na de ALV-Port of Zwolle van 29 mei 2024 is afgerond.
- In **Q3 2024** een uitwerking van het hoofdontwerp plaatsvindt o.b.v. de genomen besluiten, waaronder:
    - Een geactualiseerde probleem- en risicoanalyse rondom grondposities (waaronder het gebruik van een transitiefonds, uitgeven van gronden in erfpacht, en andere nog te inventariseren mogelijkheden voor het voeren van actief grondbeleid).
    - Een dummybegroting, businesscase (bijv. rondom energiemodaliteiten en havengebonden kavels) en financieringsstructuur.
        - Dit is inclusief een transparante en eerlijke verdeelsleutel (oftewel: hoe kosten en baten verdeeld worden over de gemeenten).
        - Onderdeel van de businesscase is een vertaalslag van wat de nieuwe taken en verantwoordelijkheden volgend uit de besluiten betekenen voor de benodigde expertise en capaciteit binnen Port of Zwolle.
    - Een toekomstig takenpakket van Port of Zwolle.
    - Een verdere uitwerking voor de governance van de samenwerking en formele verhouding tussen het havenbedrijf en de gemeenten (bijv. reglement van orde).

    Indien aan de orde:
    - Een sociaal plan voor personeel.
    - Een ICT- en huisvestingsplan.
    - Een eerste opzet voor benodigde aanpassingen voor in de statuten.
- In **Q4 2024** vindt een uitwerking van het detailontwerp plaatsvindt, waaronder:
    - Een meerjarenbegroting.
    - Een detailontwerp van de organisatie.

    Indien aan de orde:
    - Een personeelshandboek met functieprofielen.
    - De voorbereiding van de (her-)plaatsingsprocedure.
- In **Q1 2025** wordt gestart met de implementatiefase.

II. Besluiten over het betrekken en informeren van de raden

Meningvormende conclusie in de strategische bijeenkomst:

De bestuurders hebben aangegeven de raad in ieder geval te willen informeren na de strategiefase en het detailontwerp.

Advies Berenschot:

Wij adviseren om de raad actief te informeren na elke fase: de strategiefase, het hoofdontwerp en het detailontwerp.

Toelichting:

Op sommige punten betreft de verdere verzelfstandiging van Port of Zwolle mogelijk vergaande gevolgen. Door de raden na elke fase te informeren komen de raden niet voor verrassingen te staan en worden ze voldoende in staat gesteld hun kaderstellende rol uit te voeren.

Wijze van informeren van de raden: Gemeenten besluiten dat ze gelijk oplopen richting de raden om ze te informeren.

Momenten van actief informeren van de raden: Gemeenten besluiten dat het informeren van de raden plaatsvindt na elke fase, te weten de strategiefase, het hoofdontwerp en het detailontwerp.

Procesplanning van informeren van en besluitvorming door de raden op hoofdlijnen

Besluiten 3.1 en 3.2 samengenomen leiden tot de volgende planning op hoofdlijnen:

- September 2024: gezamenlijke informatiesessie met de bestuurders en de raden voor het informeren over de strategiefase.
- November 2024: gezamenlijke informatiesessie met de bestuurders en de raden voor het informeren over het hoofdontwerp.
- Januari 2025: besluitvorming van de raden over het detailontwerp.

Bijlage 1 – Overwegingen op gebied van kosten, kwaliteit, kwetsbaarheid en risico's

Voor de besluiten waar nog discussie over is (grondposities, onderhoud en personeel) geven we de belangrijkste overwegingen mee op het gebied van kosten, kwaliteit, kwetsbaarheid en risico's. Deze overwegingen zijn gebaseerd op input van het ambtelijk kernteam Port of Zwolle en gesprekken met financiële adviseurs van de gemeente Meppel, Kampen en Zwolle. Er liggen nadrukkelijk *geen* berekeningen ten grondslag aan de overwegingen.

Overwegingen: grondposities

	Optie 1 Intensievere samenwerking tussen gemeenten	**Optie 2** Transitiefonds	**Optie 3** In beheer brengen van grondposities bij Port of Zwolle
Kosten	**+** • Extra kosten voor overleg en afstemming zijn beperkt.	**-** • Extra investering is substantieel. **+** • Met het fonds kan Port of Zwolle ook onderbouwende studies en/of personeel inhuren (mits het nauw/eng bestemd wordt).	**-** • Extra investering is zeer groot. **+** • Port of Zwolle genereert eigen inkomsten die voor gerichte (haven)doeleinden kunnen worden ingezet.
Kwaliteit	**+** • Eenduidig grondbeleid. Momenteel stuit gericht grondbeleid namelijk vaak op gemeentelijke overwegingen.	**+** • Eenduidig grondbeleid. • Door samenwerking organiseren we 'massa' ten behoeve van investeringen. • Duidelijke sturing is mogelijk, mits Port of Zwolle dit mandaat krijgt.	**+** • Eenduidig grondbeleid. • Door samenwerking organiseren we 'massa' ten behoeve van investeringen. • Meer daadkracht in de uitvoering. • Betere sturing op ruimtegebrek. • Er kan duidelijk worden geacteerd op basis van 'haven'-overwegingen, in samenhang met de omgeving (gerichte clustervorming).
Kwetsbaar-heid	**-** • Er wordt beperkt gebruik gemaakt van de slagkracht van het collectief, het blijft hangen in afstemming en uiteindelijk ieder voor zich.	**+** • Door gebruik te maken van kennis en ervaring van organisaties als Herstructurerings Maatschappij Overijssel (HMO) kan tot voldoende massa worden gekomen.	**+** • Betere mogelijkheid tot sturing op ruimteaanbod over de individuele gemeenten heen. • Havendoelstellingen (bijv. natte bedrijven, clustervorming) worden met deze optie het beste gegarandeerd.

	Optie 1 Intensievere samenwerking tussen gemeenten	Optie 2 Transitiefonds	Optie 3 In beheer brengen van grondposities bij Port of Zwolle
Risico's	• Door het primaat bij de individuele gemeenten te houden, bestaat het risico dat er toch een versnipperde uitwerking van het grondbeleid komt. • De rol van politieke invloed blijft. Lokale overwegingen kunnen de overhand krijgen.	• Er zijn duidelijke spelregels nodig voor de inzet van de gelden en de verantwoording naar de individuele raden: wie het fonds beheert en wie beslist moet goed worden vastgelegd. Te denken valt aan ten minste de volgende punten: ○ Kader voor besluit tot een investering; ○ Toetreding van nieuwe partijen; ○ Afspraken over verdeling en inzet van middelen per haven.	• Actief grondbeleid brengt hoge risico's mee voor de financiële positie van Port of Zwolle. Dit stelt eisen aan de kwaliteit en organisatiegraad voor een organisatie als Port of Zwolle om deze verantwoordelijkheid te dragen. • Vanuit Port of Zwolle kan alleen gericht gestuurd worden als er voldoende gronden in portefeuille zijn: de werkelijke invloed en voordelen komen pas naar voren als er voldoende schaalgrootte is. • Deze optie vergt een afbakening van de gebieden en definities van op te kopen gronden.

Overwegingen: onderhoud- en herstelwerkzaamheden

	Optie 1 Intensievere samenwerking tussen gemeenten in de aansturing	Optie 2 Het overbrengen van de aansturing naar Port of Zwolle
Kosten	**+** • Kans op voordelen door efficiencywinst. **-** • Inhaalslagen (bijv. herstel achterstallig onderhoud kademuren) kosten erg veel geld.	**+** • Kans op voordelen door efficiencywinst en volumekorting bij aanbesteden. • Prioriteiten worden door Port of Zwolle vastgesteld, in het licht van de langetermijn-havenontwikkeling. **-** • De kosten van onderhoud kunnen jaarlijks sterk variëren als gevolg van groot onderhoud, zeker als er sprake blijkt te zijn van achterstallig onderhoud. • Port of Zwolle heeft financiële ruimte nodig voor de inzet van menskracht voor de aansturing en dit gaat gepaard met kosten.

	Optie 1 Intensievere samenwerking tussen gemeenten in de aansturing	Optie 2 Het overbrengen van de aansturing naar Port of Zwolle
Kwaliteit	**+** • Bundelen van kennis zorgt voor meer kwaliteit. • Onderhoud- en beheerorganisatie bij de gemeenten momenteel goed in orde. • Goede afstemming over samenhang tussen havenactiviteiten en andere activiteiten in de gemeentelijke organisaties (bijvoorbeeld havenmeesters onderdeel van een breder team gericht op handhaving; samenhang met pleziervaart) • Deze optie vergt een nulmeting over de huidige staat van onderhoud. Van daaruit kunnen kwaliteitsstandaarden worden ontwikkeld ten behoeve van de vereiste investeringen. **-** • Wanneer onderhoud bij de gemeenten belegd blijft kunnen verschillende gemeentelijke belangen en prioriteiten door elkaar lopen wat ten koste gaat van de kwaliteit.	**+** • De optie vergt een nulmeting over de huidige staat van onderhoud. Het creëert een momentum waarop eventueel achterstallig onderhoud opeens aan het licht kan komen. Dit zou anders langer onder de radar kunnen blijven. • Bundelen van kennis zorgt voor meer kwaliteit. • Keuze voor onderhoud (of herstel) is direct verbonden met een havenstrategie. Die afweging kan Port of Zwolle het beste maken (e.g. verdieping Kampen vanwege Kornwerderzandsluis heeft strategische urgentie boven onderhoud stadskade in Meppel). • Behoud van functionaliteit van een asset (bijv. kade) kan gekoppeld worden met een bedrijfs/haven strategie. Port of Zwolle kan daarin actief meedenken met bedrijven. Dan kan een gemeente ook, maar die hebben ook andere rollen (bijv. handhaving) die actieve samenwerking in de weg staan. Port of Zwolle staat dichter bij de bedrijven. • Bij calamiteiten kan snel en eenduidig gehandeld worden.
Kwetsbaar-heid	**+** • Structurele aandacht vermindert de kans op verwaarlozing. • Gemeenten hebben momenteel al een beheerorganisatie. **-** • Bij financiële tekorten kunnen andere investeringen voorrang krijgen. Dit is afhankelijk van politieke keuzes. • Kennis vloeit weg uit het ambtelijk apparaat.	**+** • Structurele aandacht vermindert de kans op verwaarlozing door gebrek aan prioriteit. **-** • Port of Zwolle moet een beheerorganisatie en benodigde kennis hiervoor volledig opbouwen. • Risico op minder goede afstemming over samenhang tussen havenactiviteiten en andere activiteiten in gemeentelijke organisatie (bijvoorbeeld havenmeesters geen onderdeel meer van een breder team binnen gemeente gericht op handhaving; samenhang met pleziervaart)
Risico's	• Door het primaat bij de individuele gemeenten te laten, bestaat het risico dat investeringen voor onderhoud doorgeschoven door andere lokale prioriteiten.	• Vergt van Port of Zwolle voldoende 'massa' te ontwikkelen om deze verantwoordelijkheid te kunnen dragen.

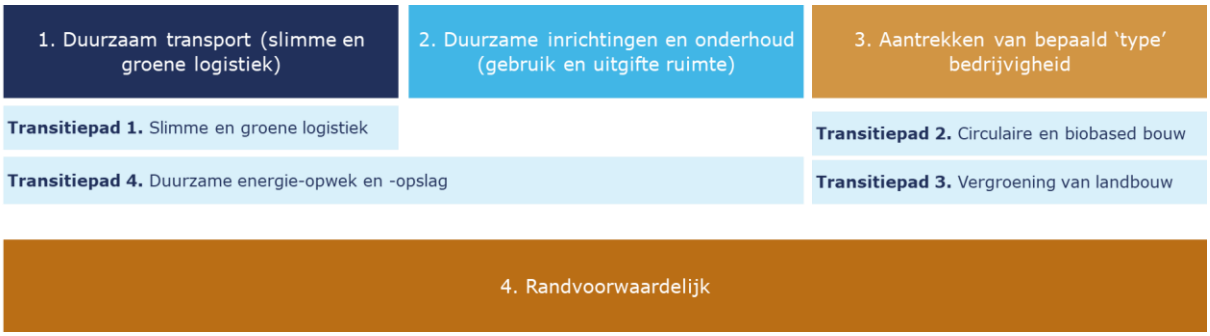
Overwegingen: personeel

	Optie 1 Intensievere samenwerking tussen personeel in dienst bij gemeenten via wekelijks overleg.	**Optie 2** Detachering van personeel bij Port of Zwolle.	**Optie 3** In dienst nemen van personeel door Port of Zwolle.
Kosten	**+** • Geen/nauwelijks extra kosten. Wel kost afstemming en kwaliteitsbeheer ook tijd en geld.	**+** • Op termijn en structureel mogelijkheid tot besparing door efficiencywinst. Om te beginnen waarschijnlijk extra kosten	**+** • Op termijn en structureel mogelijkheid tot besparing door efficiencywinst. Om te beginnen waarschijnlijk extra kosten. • Structureel in dienst nemen is goedkoper dan detacheren. **-** • Procedures (zoals rondom HR) kosten tijd. Dit vergt extra personeel (vast of inhuur) en gaat gepaard met extra kosten.
Kwaliteit	**+** • Beperkt positief effect. Elkaar kennen helpt altijd. **-** • Betrokken ambtenaren hebben ook andere taken en verplichtingen aan hun eigen organisatie en leidinggevende. Dit leidt af van Port of Zwolle-taken en kan leiden tot conflict of interest (en dus betrokkenheid). • De juiste expertise ontbreekt momenteel.	**+** • Door bijvoorbeeld havenmeesters onder één dak te brengen kunnen ze van elkaar leren en wordt het kennisniveau hoger. • Eenduidige aansturing. • Upgrade van functie-vereisten. • Service scheepvaart eenduidiger.	**+** • Door bijvoorbeeld havenmeesters onder één dak te brengen kunnen ze van elkaar leren en wordt het kennisniveau hoger. • Eenduidige aansturing. • Upgrade functie-vereisten • Service scheepvaart eenduidiger • Mogelijkheid tot directere aansturing

	Optie 1 Intensievere samenwerking tussen personeel in dienst bij gemeenten via wekelijks overleg.	Optie 2 Detachering van personeel bij Port of Zwolle.	Optie 3 In dienst nemen van personeel door Port of Zwolle.
Kwetsbaarheid	**-** • De benodigde inzet is niet gegarandeerd als medewerker van de gemeente Port of Zwolle-taken uitvoert als onderdeel van een breder takenpakket. • Beperkte mogelijkheden om personeel in verschillende gemeenten in te zetten (e.g. vervangen bij verzuim).	**+** • Minder kwetsbaar door mogelijkheid tot flexibel inzetten in verschillende gemeenten.	**+** • Minder kwetsbaar door mogelijkheid tot flexibel inzetten in verschillende gemeenten. **-** • Er dient een personeelskader (HRM) te worden gevormd (e.g. strategie, aanspreekpunt, OR, vertrouwenspersoon etc). Daarvoor is Port of Zwolle momenteel nog te klein. Dit zal in de nabije toekomst dus een neventaak blijven. Inhuur van externen verlaagt deze kwetsbaarheid maar maakt de organisatie als geheel kwetsbaar door mogelijk snel vertrek.
Risico's	• Inzet van personeel in een andere gemeente vergt afstemming en kan tot suboptimalisatie leiden.	• Detacheren vergt wat van de organisatie van Port of Zwolle.	• In dienst nemen vergt wat van organisatie Port of Zwolle om als goede werkgever te kunnen fungeren. • Dit strekt verder dan de positie van havenmeesters. Als Port of Zwolle niet tot voldoende massa komt om echte werkgever te zijn, kan het slimmer zijn de dienstverlening (PIOFACH-taken) in te kopen bij één van de gemeenten. • Met betrekking tot onder- en overbezetting is het moeilijk om vraag (hoeveelheid werk) en aanbod (beschikbare FTE's) te matchen: dit vergt strak management en uitgewerkte uitvoeringsplannen.

Bijlage 2 - Het doorlopen proces

Wij zijn gekomen tot de besluiten op drie niveaus, gebaseerd op een eerste concretisering van de ambities. In het ambitiedocument is de bestuurlijke ambitie vastgesteld dat activiteiten van Port of Zwolle zich concentreren rond de transitiepaden circulaire en biobased bouw, groene landbouw, duurzame energie en groene logistiek. In **werksessies met het ambtelijk kernteam Port of Zwolle** en de stuurgroep Port of Zwolle concretiseerden we de ambities van Port of Zwolle langs vier pijlers 1) duurzaam transport, 2) duurzame inrichting en onderhoud, 3) aantrekken van bepaald 'type' bedrijvigheid en 4) randvoorwaardelijk.



Zie bijlage 2 voor een weergave van deze concretisering per pijler.

We vertaalden de eerste concretisering van ambities naar besluiten: welke activiteiten voert Port of Zwolle feitelijk al uit, of kan Port of Zwolle kostenneutraal of kostenbesparend uitvoeren? Welke richting willen we met Port of Zwolle op met betrekking tot onderhoud, personeel en grondposities? En welke richtinggevende besluiten hebben we hiervoor nodig van bestuurders voor een verdere uitwerking van deze ambities?

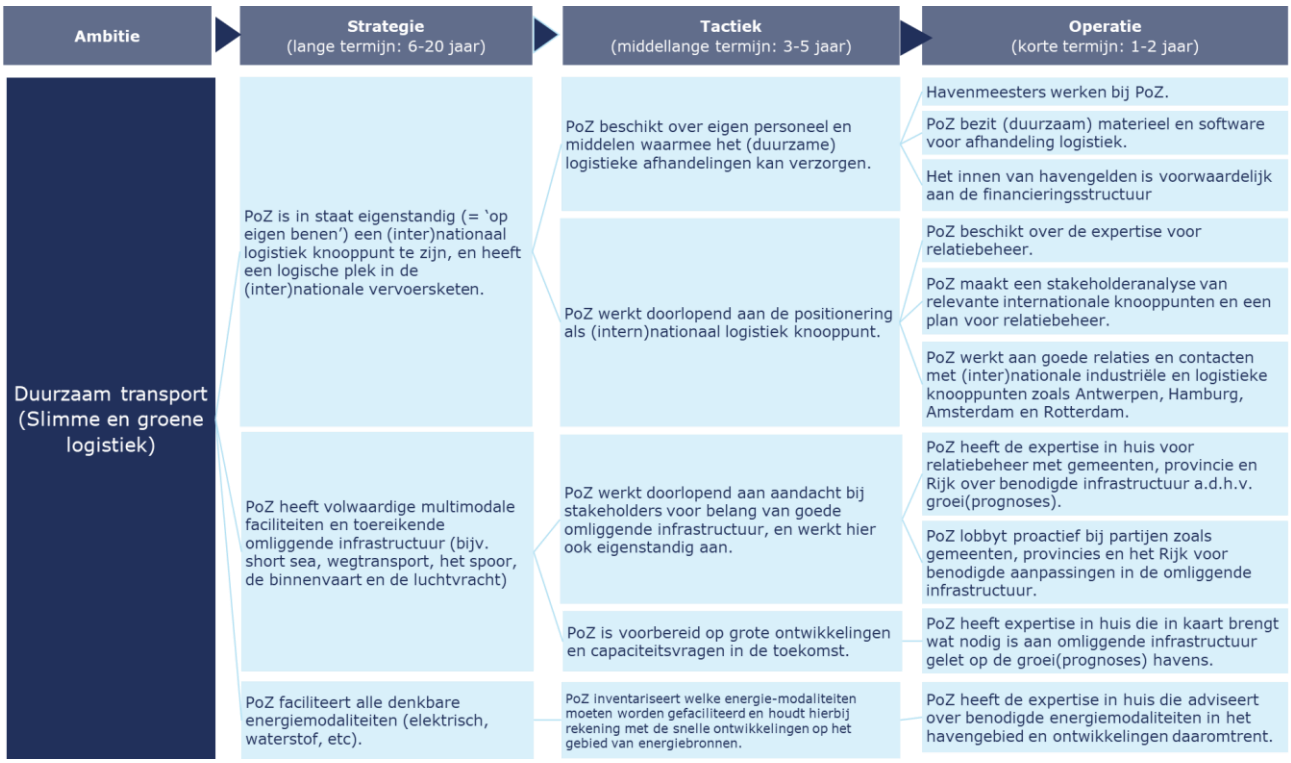
In een **strategische bijeenkomst** met de bestuurders, het ambtelijk kernteam Port of Zwolle en de stuurgroep Port of Zwolle voerden wij een meningvormend gesprek over deze besluiten. In dit gesprek zijn belangrijke overwegingen ter sprake gekomen die wij hebben meegenomen in de nadere uitwerking van de besluiten.

Ook voerden we **gesprekken met financiële adviseurs** van de gemeente Meppel, Kampen en Zwolle. In deze gesprekken zijn belangrijke overwegingen meegegeven op het gebied van kosten, kwaliteit, kwetsbaarheid en risico's bij de te nemen besluiten. Deze overwegingen zijn gebaseerd op een eerste inschatting en vormen aandachtspunten voor de te nemen besluiten en de uitwerking in de vervolgfasen. Er liggen nadrukkelijk *geen* berekeningen ten grondslag aan de besluiten en overwegingen. Deze doorberekening volgt, afhankelijk van de gekozen richting, in het hoofd- en detailontwerp.

Per besluit formuleren wij vanuit Berenschot een advies over welke richting ons het meest verstandig lijkt. Dit advies is gestoeld op onze gesprekken met het ambtelijk kernteam en de financials. Ook dit advies is nadrukkelijk *niet* gestoeld op berekeningen.

Bijlage 3 – Concretisering van ambities

Per ambitie maakten we een concretisering naar wat Port of Zwolle gaat doen en nodig heeft op de korte, middellange en lange termijn. Deze concretisering is weergegeven in vier onderstaande afbeeldingen.





Ambitie	Strategie (lange termijn: 6-20 jaar)	Tactiek (middellange termijn: 3-5 jaar)	Operatie (korte termijn: 1-2 jaar)
Aantrekken van bepaald 'type' bedrijvigheid	Bedrijven op kavels van PoZ zijn modern, duurzaam en circulair. Bedrijven die hier vestigen gedragen zich hier ook naar (zichtbaar in portfolio)	PoZ adviseert gemeenten over bestemmingsplan havengebied. Daarnaast neemt PoZ de bestaande groep bedrijven mee in de langetermijnstrategie.	PoZ beschikt over capaciteit en middelen om eigen marketing te doen waarmee de gewenste bedrijvigheid wordt aangetrokken.
			PoZ werkt met de drie leden van de coöperatie aan het draagvlak en behoudt van een vaste koers.
			PoZ beschikt over expertise en capaciteit voor relatiebeheer
	In PoZ wordt circulaire overslag gecreëerd die de regio en ver daarbuiten bedient.	PoZ beschikt over expertise en capaciteit met betrekking tot circulariteit.	PoZ adviseert actief gevestigde bedrijven om circulaire overslag te optimaliseren (bijv. combineren van afvalstromen, recyclen)
	PoZ haalt duurzame maakindustrie naar de regio (bijv. scheepsbouw, halffabricaten). Hierbij zijn klimaat-adaptief, ecologie en economie randvoorwaardelijke kwaliteitscriteria.	PoZ hanteert het principe van selectiviteit aan de poort voor nieuwe vestigende bedrijven.	PoZ ontwikkelt een afwegingskader om te beoordelen of activiteiten van potentiële nieuwe bedrijven in lijn zijn met de strategie en ambities van PoZ.
		PoZ en gemeenten ontwikkelen een vergunningsstelsel.	
		PoZ zet in op samenwerking met omliggende bedrijventerrein (droge activiteiten, aan- en afvoer via natte lijn)	PoZ adviseert gemeenten over vergunningen, bijv. toegangsrestricties voor vervuilende schepen
	De bedrijven in PoZ hebben een aantrekkelijke functie voor de werkgelegenheid in de regio.	PoZ zet in op bedrijven met banen op alle opleidingsniveaus (LBO, HBO, MBO, universitair)	Onderdeel van bovenstaand op te stellen afwegingskader wordt het aantrekken van bedrijven rekening houdend met werkgelegenheid voor alle opleidingsniveaus (LBO, HBO, MBO, universitair)

Ambitie	Strategie (lange termijn: 6-20 jaar)	Tactiek (middellange termijn: 3-5 jaar)	Operatie (korte termijn: 1-2 jaar)
Randvoorwaardelijk	PoZ is een robuuste organisatie die eigen inkomsten genereert, en beschikt over de benodigde kennis en capaciteit.	Gemeenten brengen stapsgewijs taken en bevoegdheden onder, en dragen zorg dat PoZ beschikt over de benodigde kennis en capaciteit dit goed uit te voeren.	PoZ beschikt over de capaciteit, kennis en kunde voor strategische taken in de vorm van financiële en juridische expertise.
			PoZ beschikt over capaciteit en kennis en kunde voor nautische taken zoals het begeleiden van scheepvaart en het maken van havengeld-regelingen.
			PoZ heeft een eigen kantoor.
		PoZ formaliseert en professionaliseert werkwijze en afstemming met gemeenten.	Financieel & juridisch mandaat Directeur PoZ ingevuld.
			PoZ en de gemeenten hebben de governance goed ingeregeld. De formele verhouding van waar het havebedrijf en de gemeenten wel en niet van zijn is helder, en wordt nageleefd
			Verdere concretisering van de strategische koers van PoZ en bestuurlijke besluitvorming hierover.