



Gemeente Haarlem

**Doelmatigheidsonderzoek
Havendienst gemeente Haarlem**

Rapportage

10 februari 2013

BEZOEKADRES: Waarderweg 33 Kantoor B-10, 2031 BN Haarlem

POSTADRES: postbus 2016, 2002 CA Haarlem

t 023 531 91 41, f 023 531 63 93, e info@iprnormag.nl, i www.iprnormag.nl

In opdracht van: Gemeente Haarlem, afdeling Wijkzaken

Opsteller(s): Drs. ing. P.M.J. de Bruin, M.F. Boels Msc,
M. Laan Msc.

Projectnummer IPR Normag: 100751

Aantal pagina's: 47

Status van de rapportage	Datum	Toegestuurd naar
Onderhanden concept	7 september 2012	Intern document
Onderhanden concept (beschrijving huidige situatie)	10 september 2012	Kees Kulk, ter toetsing
Onderhanden concept	20 oktober 2012	Intern document
Concept eindrapport	2 november 2012	Han Vrieling, Kees Kulk
Eindrapport	21 december 2012	Han Vrieling, Kees Kulk
Eindrapport inclusief advies	27 februari 2013	Han Vrieling, Kees Kulk

Inhoud

0	Managementsamenvatting	5
1	Inleiding	9
1.1	Achtergrond	9
1.2	Vraagstelling	9
1.3	Aanpak	10
2	Organisatie Havendienst	11
2.1	Rol en functioneren nauwelijks gedocumenteerd	11
2.2	Takenpakket	11
2.3	Producten	12
2.4	Organisatie Havendienst	17
2.5	Rol en betrokkenheid Havendienst in PDCA-cyclus	20
3	Vergelijking met havendiensten elders	23
3.1	Inleiding	23
3.2	Economische binnenwaterhavens	23
3.3	Recreatieve binnenwaterhavens	24
3.4	Havendienst Haarlem vergeleken	26
4	Beoordelingskader	28
4.1	Inleiding	28
4.2	Doelmatigheid	28
4.3	Doeltreffendheid	29
4.4	Klanttevredenheid: goed gastheerschap	30
5	Beoordeling functioneren en presteren	31
5.1	Inleiding	31
5.2	Gastheerschap en klanttevredenheid	31
5.3	Handhaving en Toezicht	35
5.4	Vergunningen en Administratie	36
5.5	Exploitatie van bruggen en voorzieningen	37
5.6	Adviesrol Havendienst bij projecten	39
6	Conclusie en advies	40
6.1	Feitelijk functioneren	40
6.2	Beeldvorming	40
6.3	Bedrijfsvoering	41
6.4	Verbeterpunten	42

Bijlage 1 Begroting Havendienst	44
Bijlage 2 Gehanteerde bronnen	46
Bijlage 3. Geïnterviewde personen	47

0 MANAGEMENTSAMENVATTING

De Havendienst van de gemeente Haarlem is in de periode juni tot en met december 2012 beoordeeld op haar doelmatigheid. In hoofdlijnen wordt het volgende geconcludeerd en een drietal beslispunten voorgelegd aan het bestuur.

1. De Havendienst kan worden gekarakteriseerd als echte 'uitvoeringsorganisatie', en richt zich op het uitvoeren van (elders) ontwikkeld en vastgesteld beleid. Het functioneren en presteren van de Havendienst moet dan ook expliciet en afgebakend tot deze taak- en verantwoordelijkheid worden gezien.
2. Omdat de Havendienst een (ook fysiek) zichtbaar onderdeel van de gemeentelijke organisatie is, wordt de Havendienst door de buitenwacht vaak ook als verantwoordelijke gezien voor de vele aspecten op en rond het water van Haarlem. Beeldvorming en het eventueel waar gewenst het corrigeren ervan, is een aandachtspunt.
3. De Havendienst kan – in vergelijking met andere Havendiensten – worden getypeerd als 'recreatieve binnenwaterhaven'. In vergelijking met andere recreatieve binnenwaterhavens vallen de volgende punten op:
 - De havendienst van de gemeente Haarlem genereert meer inkomsten dan andere – vergelijkbare – havendiensten.
 - De havendienst van de gemeente Haarlem is een autonome uitvoerende organisatie binnen een met name regie-voerende gemeentelijke organisatie.
 - Het takenpakket van de havendienst van de gemeente Haarlem is ten opzichte van andere havendiensten breder, als gevolg van de Westelijke Staande Mast Route.
 - De havendienst van de gemeente Haarlem heeft een hoger budget dan andere – vergelijkbare – havendiensten. Dit verschil is deels te herleiden op:
 - De relatief hoge doorbelasting van overhead aan de Havendienst;
 - Een grotere personele formatie bij Havendienst Haarlem;
 - Relatief grotere administratieve taak voor de Havendienst Haarlem;
 - Handhaving wordt zelfstandig uitgevoerd;
 - Haarlem heeft relatief veel bruggen, waarbij alle bruggen door de Havendienst zelf worden bediend.

- Voorts is Haarlem een relatief drukke haven met veel verblijvende en passerende recreanten, en heeft het bedienen van de bruggen doorvaartplan van de Staande Mast Route extra arbeidsinzet tot gevolg (zie hiervoor ook punt 4).
4. Het takenpakket van de Havendienst Haarlem is divers en omvat de producten 'Handhaving en Toezicht', 'Vergunningen en Administratie' en 'Exploitatie'. Dit takenpakket is beoordeeld op doelmatigheid, doeltreffendheid en klanttevredenheid. Er is gekozen voor een afzonderlijke beoordeling omdat de wijze waarop deze dienstverlening functioneert inhoudelijk verschilt.
 5. Over het geheel functioneert en presteert de Havendienst goed. Als uitvoeringsorganisatie in de gemeente Haarlem geeft zij invulling aan de uitvoering van beleid en draagt zij bij aan de veiligheid op het water.
 6. Wel zijn enkele verbeterpunten gesignaleerd waarmee de Havendienst haar dienstverlening en functioneren kan optimaliseren.
Hierbij wordt een onderscheid gemaakt in de verbeterpunten die opgepakt direct opgepakt kunnen worden (of reeds worden) en verbeterpunten ten aanzien van de (organisatie)structuur.
 7. **Werkprocessen op orde.** Op basis van het onderzoek wordt geconcludeerd dat aanwezige beschrijvingen van werkprocessen in de praktijk niet in alle gevallen worden gehanteerd, mede doordat deze beschrijvingen niet altijd bekend zijn bij de uitvoerende medewerkers dan wel dat beschrijvingen niet geheel meer aansluiten bij de behoeften en aanpak in de praktijk.
Geadviseerd wordt om de huidige werkprocessen te herijken, kritisch tegen het licht te houden en te implementeren in de praktijk.

Tevens wordt ten aanzien van de werkprocessen geadviseerd deze in relatie te brengen tot de PDCA-cyclus van de gemeente. De verschillende administraties van de Havendienst krijgen een grotere inhoudelijke meerwaarde door ze te koppelen aan concrete beleidsvragen rond het economisch beleid van de gemeente Haarlem.
 8. **Versterking gemeentelijke regierol.** Uit de gesprekken met de stakeholders komt naar voren dat men de Havendienst als aanspreekpunt voor het gemeentelijk beleid op en rondom het water ziet. De gemeentelijke regierol ten aanzien van dit beleid kan versterkt worden door de verschillende administratieve processen meer in lijn te brengen met de PDCA-cyclus. Het management van de Havendienst is daarmee in staat om op basis van concrete prestatie-afspraken te sturen in de uitvoering van het gemeentelijk beleid op en rondom het water.

Bijkomend voordeel is dat de uitwerking van het gemeentelijke beleid een con-

crete invulling krijgt in de uitvoering en er tevens structurele terugkoppeling plaatsvindt vanuit de uitvoering. Dit is vooral van belang in het kader van beleidswijzigingen en het gevolg daarvan op de personele capaciteit van de medewerkers van de Havendienst. Dit kan relatief eenvoudig bereikt worden door het creëren van sturingsinformatie uit de verschillende administratieve systemen (en de relatie tot het uitvoeren van gemeentelijk beleid).

Beslispunt I: Het management van de Havendienst wordt de bestuurlijke opdracht gegeven om aanvullende sturingsinstrumenten te ontwikkelen – in samenspraak met de beleidsafdeling(en) van de gemeente Haarlem – en deze in lijn te brengen met de gemeentelijke PDCA-cyclus. Het doel is om de gemeentelijke regierol te versterken.

9. **Uitvoerende rol borgen.** De Havendienst is een uitvoerende organisatie binnen de gemeente Haarlem. Om tot verdere meerwaarde te kunnen zijn in de beleidsvorming- en evaluatie wordt de uitvoerende rol van de Havendienst sterker geborgd binnen de PDCA-cyclus. Daarbij wordt bij beleidsontwikkeling het (niet-bindende) advies van de Havendienst gevraagd, worden informatie van de Havendienst gehanteerd bij beleidsevaluatie en blijft de Havendienst een uitvoerende dienst.

Tegelijkertijd wil de gemeente Haarlem haar regierol versterken en wil de uitvoering van taken meer op afstand hebben. Vooral de exploitatie van voorzieningen zoals de bediening van bruggen en het innen van havengelden zijn onderdelen die daarvoor in aanmerking komen. Een logische partner om deze taken bij onder te brengen is Spaarnelanden. Spaarnelanden exploiteert in de huidige situatie reeds de pont in Haarlem Zuid en voert het onderhoud aan bruggen en (aanleg)voorzieningen uit.

Een noodzakelijke voorwaarde voor het verzelfstandigen van de Havendienst vormt daarbij het op orde hebben van de basisadministraties waarmee de aansturing vorm en inhoud krijgt.

Beslispunt II: De uitvoering van taken vormt een onderdeel van het gemeentebrede onderzoek naar de mogelijkheden om uitvoerende diensten meer op afstand te plaatsen. Het management van de Havendienst wordt gevraagd om met betrekking tot de Havendienst te onderzoeken op welke manier dit bereikt kan worden.

10. **Versterken handhaving.** In het onderzoek is geconstateerd dat toezicht en handhaving door de Havendienst een kwetsbaar product is. Geadviseerd wordt om de personele kwetsbaarheid te verkleinen door enerzijds meer scheepvaartmeesters hun BOA-bevoegdheden te laten halen, en anderzijds de samenwerking tussen de BOA's op het water en de afdeling VVH te versterken op zowel het admini-

stratieve als uitvoerende vlak.

Met een versterking van de handhaving neemt de handhavende capaciteit toe en kan gewerkt worden aan het verbeteren van het gevoel van onveiligheid dat bij sommige recreanten leeft.

Beslispunt III: Het bestuur geeft de opdracht aan de afdeling VVH en het management van de Havendienst om de taken rond toezicht en handhaving meer op elkaar af te stemmen en waar mogelijk samen te werken.

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond

De Havendienst van gemeente Haarlem vervult een belangrijke bedrage aan de aantrekkelijkheid van de stad voor toeristen, de doorvaart (zowel voor het beroepsgoederenvervoer als recreanten) en de eigen inwoners. De Havendienst reguleert de doorvaart over het Spaarne, handhaaft de regels en zet in op goed gastheerschap.

Tegelijkertijd wordt een spanningsveld geconstateerd tussen de zelfstandige positie van de Havendienst binnen de gemeentelijke organisatie enerzijds en de specifieke dynamiek van de water- en havensector in combinatie met de mate van aanhaking bij de gemeentelijke organisatie en de politiek bestuurlijke aansturing anderzijds.

Deze achtergrond leidt tot de vraag op welke wijze de Havendienst functioneert, welke taken en verantwoordelijkheden zij heeft en op welke manier de Havendienst is aangehaakt aan de gemeentelijke organisatie. Dit alles in relatie tot de prestaties die door de gemeente nu en in de voorziene toekomst in het kader van de nieuwe organisatie van Wijkzaken/Stedelijke Projecten worden gewenst.

Hoewel er geen directe aanleiding is om aan de bedrijfsmatigheid van het functioneren van de Havendienst te twijfelen, is er wel behoefte om de bedrijfsmatigheid periodiek tegen het licht te houden om te bezien op welke wijze de bedrijfsmatigheid waar mogelijk en gewenst verder kan worden verbeterd.

Daarnaast ontwikkelt de gemeente Haarlem zich in de richting van het regiemodel, waarbij de uitvoerende diensten van de gemeente meer op afstand komen te staan. De verzelfstandiging van de RATD (afdeling Reiniging, Afvalverwijdering en Technische Dienst) in 2004, de verzelfstandiging in 2008 van SBH (Service Bedrijf Haarlem) en de onder handen samenvoeging van de Dienst Stedelijke Projecten en de Dienst Wijkzaken vormen daarbij belangrijke stappen. In dit licht van de hiervoor geschetste situatie en ontwikkelingen is het gewenst om te bezien op welke wijze de organisatiemodellen die bij dit regiemodel aan de orde zijn (zoals zelf doen, uitbesteden of verzelfstandigen) bij kunnen dragen aan het functioneren van de Havendienst.

1.2 Vraagstelling

IPR Normag is gevraagd een onderzoek uit te voeren naar het functioneren en presteren van de Havendienst van gemeente Haarlem met als doel:

- inzicht te geven in de huidige organisatie en prestaties van de Havendienst;
- het huidige functioneren en presteren te beoordelen;
- de mogelijkheden voor verbetering van het functioneren en presteren te signa-

leren.

Centraal bij de uitvoering van deze opdracht staat het onderscheid in beleving en beeldvorming enerzijds, en feiten, cijfers en een objectieve duiding van het functioneren en presteren anderzijds.

1.3 Aanpak

Voor de uitvoering van dit project is het volgende stappenplan doorlopen:

1. Voorbereiding en afstemming.
2. Bureaustudie:
 - A. Beschrijving van de taken en analyse van bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de Havendienst Haarlem.
 - B. Quick scan gemeentelijke havendiensten elders, en vergelijking met Havendienst Haarlem.
3. Stakeholderanalyse: verkenning en analyse van verwachtingen over en ervaringen met het functioneren van de Havendienst door middel van interviews.
4. PDCA-cyclus analyse waarbij enerzijds vooral wordt ingezoomd op welke wijze de uitvoeringsorganisatie wordt aangestuurd en anderzijds hoe knelpunten in de uitvoering tot beleid worden.
5. Beschrijving en beoordeling van de wenselijkheid van regie- en aansturingsmodellen voor de Havendienst in relatie tot de kwaliteit en effectiviteit van het beleidsinstrumentarium.
6. Bespreking conceptrapportage, bespreking en eindrapportage.

Het beoordelingskader waaraan het functioneren en presteren van de Havendienst is getoetst, is opgesteld op basis van gesprekken met medewerkers van de Havendienst en betrokken stakeholders.

Het resultaat is een beschrijving van de huidige organisatie van de Havendienst, met een duiding van de workload en de wijze waarop deze wordt uitgevoerd. Aan de hand van het beoordelingskader zijn de doelmatigheid en doeltreffendheid van de Havendienst onderzocht.

2 ORGANISATIE HAVENDIENST

2.1 Rol en functioneren nauwelijks gedocumenteerd

In de verkennende fase van dit onderzoek en de inventarisatie en bestudering van beschikbare documenten, hebben de onderzoekers van IPR Normag vaststellen dat er relatief weinig over de organisatie en doelstellingen van de havendienst is vastgelegd. De havendienst heeft geen zelfstandige begroting, maar maakt onderdeel uit van het afdelingsjaarplan DB&T. Een vastgesteld organogram, beschrijving van producten en diensten, ambities en doelstellingen is beschikbaar, maar wordt door de medewerkers van de Havendienst niet gehanteerd. Er zijn wel beschrijvingen van het administratieve- en werkprocessen van de havendienst beschikbaar, waar tevens voor geldt dat deze niet actief gehanteerd worden bij de werkzaamheden.

Een belangrijk doel van het onderhavige onderzoek is daarom het inzichtelijk maken van de feitelijke taken van de Havendienst, de wijze waarop deze taken worden uitgevoerd en de rol en bijdrage van andere gemeentelijke afdelingen rond het domein 'vaarwater'. Zodoende kunnen de betrokkenen in de gemeentelijke organisatie en daarbuiten een meer eenduidig beeld vormen van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de Havendienst.

In dit hoofdstuk worden de organisatie en het huidige functioneren van de Havendienst beschreven. Daarbij wordt achtereenvolgens ingegaan op het takenpakket van de Havendienst, de organisatie en de positionering binnen de gemeentelijke organisatie.

2.2 Takenpakket

2.2.1 Wettelijk kader

In het domein 'water' en 'vaarwater' hebben diverse overheidsorganisaties een (eigen) rol. Het waterschap, de provincie en de Rijksoverheid hebben bevoegdheden en verantwoordelijkheden in relatie tot de waterkwantiteit en waterkwaliteit. Gemeente Haarlem heeft een wettelijke zorgplicht voor het afvalwatertransport (riolering) en voor het grondwaterbeleid.

De taken van de Havendienst daarentegen zijn met name gericht op het *nautisch beheer* op en rond het (vaar)water in de gemeente. Hoewel sprake is van fysieke verbondenheid in de zogenaamde waterketen, is er vrijwel geen overlap in taken en verantwoordelijkheden rond het nautisch beheer door de Havendienst, en het overig waterbeheer (er zijn tegelijkertijd wel afspraken met het waterschap Rijnlanden gemaakt over verontreinigingen)

De volgende wetten en verordeningen bepalen het wettelijk kader voor de Havendienst Haarlem:

- Scheepvaart- en Havenverordening, vastgesteld op 23 maart 2012;
- Vordering op de heffing en invordering van havengelden 2012;
- Woonschepenverordening, vastgesteld op 23 maart 2012;
- Wrakkenwet, vastgesteld op 19 juli 1934.

Daarnaast zijn de volgende beleidskaders van kracht:

- Afmeerzones pleziervaartuigen, vastgesteld 17 november 2009;
- Kansenskaart Watertoerisme Haarlem 'Van doorvaartroute naar aantrekkelijke verblijfplaats', vastgesteld 28 maart 2008.

2.3 Producten

Zoals gezegd ontbreekt een specifiek bedrijfsplan, afdelings(jaar)plan of beschrijving van producten en diensten van de Havendienst. IPR Normag heeft daarom op basis van bestudeerde documenten en interviews met betrokkenen een analyse gemaakt van de te onderscheiden producten en diensten van de Havendienst. Onderscheidend qua aard, kenmerken en doelgroep. Een adequate beschrijving van producten, diensten en markten (specifieke doelgroepen) waarop de Havendienst actief is, is van belang om het functioneren en presteren te kunnen beoordelen. Deze beschrijving van 'producten/diensten en markten' is ook gevolgd tijdens de interviews met betrokkenen.

Binnen de wetten en verordeningen heeft de Havendienst verschillende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, die in brede zin te herleiden zijn op drie producten:

- **Handhaving en Toezicht.** Dit betreffen alle taken op het gebied van handhaving op de vaarwegen en vaartuigen in en door de gemeente Haarlem.
- **Vergunningen en Administratie.** Hiermee worden de administratieve organisatie van het beheer van aanlegplaatsen en het proces vergunningverlening bedoeld.
- **Exploitatie bruggen en voorzieningen.** Betreft het openen en sluiten van de bruggen en de exploitatie van de havenvoorzieningen (kaden, aanmeerplaatsen en overnachtingsplaatsen).

De producten en diensten worden op verschillende terreinen (doelgroepen, markten) verleend. Voor de analyse van de Havendienst kunnen drie doelgroepen of markten worden onderscheiden:

- **Wonen.** Dit betreft zowel de bewoners van woonarken in Haarlem als de overige inwoners van Haarlem.

- **Werken.** Hiermee worden de beroepsvaart en de watergebonden bedrijven in Haarlem bedoeld.
- **Recreatie.** Deze categorie is op te splitsen naar recreanten (dagjesmensen) en toeristen, welke ook overnachten in Haarlem.

De combinatie van de producten van de Havendienst en haar belangrijkste doelgroepen vormt het analysekader waarbinnen de Havendienst haar taken invulling geeft.

Analysekader Havendienst			
	Wonen	Werk en	Recreatie
<i>Handhaving en Toezicht</i>			
<i>Vergunningen en Administratie</i>			
<i>Exploitatie bruggen en voorzieningen</i>			

tabel 1

In het vervolg van deze paragraaf worden de drie onderscheiden productgroepen nader toegelicht.

2.3.1 *Productgroep: Handhaving en Toezicht*

De taken rond handhaving en toezicht spitsen zich toe op de openbare orde en veiligheid op het water (bijvoorbeeld op snelheid), het toezicht houden en handhaven van de registratiebewijzen en vaarbewijzen (of het ontbreken daarvan) en het toezicht houden op en verwijderen van wrakken.

Bij de uitvoering van deze taken wordt samengewerkt met politiekorps Kennemerland. De havendienst beschikt in totaal over 1,5 fte voor het uitvoeren van handhaving en toezicht (waarvan 0,5 fte door de Havenmeester wordt ingevuld). Naast de Havenmeester is één van de scheepvaartmeesters actief als Bijzonder Opsporingsambtenaar (BOA).

In navolging van de Scheepvaart- en Havenverordening, handhaving en toezicht op:

- Openbare orde en veiligheid
- Niet-geregistreerde vaartuigen
- Ligplaatsen
- Vaarverbod (bijvoorbeeld bij crisisbeheer, ijsvorming)

In navolging van de Wrakkenwet:

- Handhaving en toezicht op gezonken schepen
- Verkoop in beslag genomen vaartuigen

Overig:

- Keuren van natuurijis
- Ondersteunende taken op gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Duiding van de workload

De volgende tabel presenteert enkele indicatoren voor de workload op dit gebied.

Handhaving en Toezicht		
Type		Beschrijvng
<i>Proces-verbalen</i>		Tijdens het groepsinterview is aangegeven dat in 2011 100 proces-verbalen zijn opgemaakt.
<i>Weggesleepte vaartuigen</i>		De Havendienst sleept zowel vaartuigen weg die geen/onjuiste vergunning hebben (na 3 werkdagen) als gezonken bootjes welke niet opgeruimd worden (7 werkdagen na waarschuwing). Het aantal in beslaggenomen vaartuigen bedroeg in 2011 14 vaartuigen.
<i>Waarschuwingen</i>		Tijdens het groepsinterview is aangegeven dat in 2011 150 pleziervaarten in naleving van de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) een waarschuwing hebben gekregen om zich te verplaatsen naar een toegestane ligplaats (buiten Haarlem). Een deel van deze 150 pleziervaarten is na 3 werkdagen weggesleept.

tabel 2

Samenwerking met politie Kennemerland

De werkzaamheden van politie Kennemerland en de relatie met het domein 'water' betreffen met name toezicht en handhaving van de openbare orde en opsporing. Het merendeel met betrekking tot recreatie(vaart) zoals overtredingen rond snelheid, de documenten (vaarbewijs, registratiebewijs), alcohol, diefstal van/uit vaartuigen, verkeersregels en openbare orde en veiligheid in het algemeen.

Er is sprake van overlap en aanvulling van werkveld tussen politie en Havendienst. De bevoegdheden van de politie zijn echter uitgebreider. De BOA's van de Havendienst zijn bevoegd om te handhaven en te beboeten voor overtredingen zoals snelheid. Maar zijn bijvoorbeeld niet bevoegd om te controleren/beboeten op alcohol misbruik.

(Red. De gemeentelijke BOA's treden op bij verstoring van de openbare orde en veiligheid op het water en bij illegale lozingen in het water. Ze kunnen een waarschuwing geven, een dwangsom opleggen, bestuursdwang toepassen of een proces-verbaal uitschrijven).

Circa drie jaar geleden hebben gemeente en politie ervoor gekozen om de samenwerking tussen Havendienst en politie op het gebied van handhaving en toezicht beter te structureren. Daartoe is een convenant gesloten, waarin jaarlijks afspraken worden gemaakt over de inzet en taken.

De politie oefent haar taken zelfstandig uit en taken worden gecombineerd met de Havendienst in de vorm van gezamenlijke controle op het water. Op deze wijze worden de inzet van politie en Havendienst beter op elkaar afgestemd.

In het vaarseizoen (5 à 6 maanden per jaar) is sprake van inzet van een brigadier/schipper te water. Gemiddeld twee dagen per week, inclusief eventuele 'opstap-

pers'. Over deze inzet worden afspraken gemaakt door politie en Haven- dienst/gemeente in het genoemde convenant.

Met de korpsleiding is afgesproken de effecten van de samenwerking periodiek te evalueren.

2.3.2 *Productgroep: Vergunningen en Administratie*

De Havendienst verstrekt en beheert de vergunningverlening aan woonschepen, de vaste ligplaatsen voor recreatievaart en de inning van de gelden voor doorvarend recreatie- en vrachvaart. Onder 'Vergunningen en Administratie' vallen de volgende taken.

In navolging van de Scheepvaart- en Havenverordening:

- Verstrekken van vergunningen en ontheffingen
 - Vaste aanlegplaatsen recreatievaart
 - Aanlegplaatsen beroepsvaart inclusief rondvaartschepen

In navolging van de Verordening op de heffing en invordering van havengelden:

- Inning havengeld bij doorvaart
 - Vrachtschepen
 - Andere vaartuigen
- Inning havengeld bij verblijf
 - Beroepsvaart (niet zijnde vrachtschepen)
 - Andere vaartuigen

In navolging van de Woonschepenverordening:

- Verstrekken van vergunningen en ontheffingen met betrekking tot Aanleg- plaatsen woonschepen
- Coördinatie van de ligplaatsen voor woonschepen

Duiding van de workload

In tabel 3 vindt u een nadere duiding van de workload van het takenpakket gegeven.

Vergunningen en Administratie	
Type	Beschrijvng
<i>Aantal verleende vergunningen</i>	In totaal zijn er op dit moment 1.800 vergunningen voor de pleziervaart, in naleving van de Nota indeling grachten en singels, waarin het aantal toegestane ligplaatsen is vastgelegd.
<i>Omvang geïnde bedragen</i>	De inkomsten uit beroepsvaart, pleziervaart en woonschepen zijn voor 2012 begroot op ruim €600.000. De helft hiervan komt voort uit pleziervaart.
<i>Omvang wachtlijst</i>	Momenteel bedraagt de wachtlijst 700 aanvragen, terwijl er per jaar 100 à 150 nieuwe vergunningen worden uitgegeven. (PM bron)
<i>Aantal ligplaatsen</i>	
Recreatievaartuigen ¹	1.749
Afmeervoorzieningen ²	448

(1) Recreatievoertuigen zowel in primair als secundair water (jaarverslag 2010, cijfer 2010)

(2) Afmeervoorzieningen uit jaarverslag 2011, cijfer over 2011.

tabel 3

2.3.3 Productgroep: Exploitatie bruggen en voorzieningen

De Havendienst is verantwoordelijk voor de exploitatie van de vaarwegen, de bruggen en de aanlegsteigers.

Tot de exploitatie behoort tevens het bedienen van de bruggen in het kader van de Staande Mast Route. Gemeente Haarlem is onderdeel van de westelijke route. De staande mast route biedt schepen met een staande mast en van een bepaalde hoogte, een vlotte doorvaart.

Alle beheerders zoals Rijkswaterstaat, provincies en gemeenten, die onderdeel zijn van de staande mast route hebben een routeakkoord gesloten. Dit akkoord zorgt ervoor dat de bedieningstijden van bruggen en sluisen goed op elkaar aansluiten. Daarnaast worden werkzaamheden en onderhoud zo gepland, dat het de hele zomer door mogelijk blijft om de route te volgen.

Voor het beheer en onderhoud van de vaarwegen, de bruggen, aanlegsteigers en andere gemeentelijke afmeervoorzieningen en oeverconstructies is

bureau Techniek van de hoofdafdeling Wijkzaken (eind)verantwoordelijk.



Taken die de Havendienst uitvoert zijn:

In navolging van de Scheepvaart- en Havenverordening:

- Bediening van bruggen.
- Begeleiden en coördineren doorvaart.
- Toewijzen van ligplaatsen aan schepen op doorvaart.

Overig:

- Exploitatie van afmeervoorzieningen (douches e.d.)
- Beheer betaalpalen (Havenkantoor, Melkbrug, Gravestenenbrug)
- Beheer havenkantoor
- Beheer pont (geëxploiteerd door Spaarnelanden)
- Informatievoorziening (Openingstijden bruggen, stremmingen en werkzaamheden, ligplaatsen, bezienswaardigheden, kwaliteit water)

Duiding van de workload

Voor beheer en exploitatie zijn de volgende indicatoren van belang om de workload te duiden.

Exploitatie		
Type		Beschrijvng
Overnachtingen (1)		13646
Passages Waarderbrug (1)	Beroepsvaart	4050
	Pleziervaart	7100
Afhandeling meldingen		

(1) Betreft aantal overnachtingen over 2010 (bron: Jaarverslag 2010)

(2) Betreft het aantal doorvaarten met open brug (Jaarverslag 2011, cijfers over 2011)

tabel 4

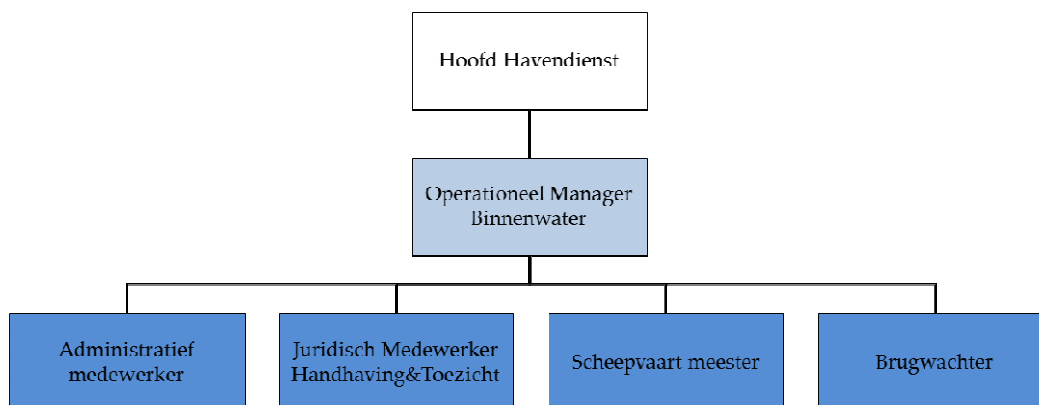
1

2.4 Organisatie Havendienst

In de gemeentelijke organisatie is geen formeel organogram van de Havendienst beschikbaar. Binnen de Havendienst is – behoudens de positie van het Hoofd Havendienst – geen sprake van een formeel vastgestelde hiërarchische structuur.

Op basis van de gevoerde gesprekken en functiebeschrijving van de medewerkers is het volgende organogram door IPR Normag opgesteld.

¹ Meldingen kunnen zowel telefonisch rechtstreeks worden doorgegeven als via het gemeentelijke meldingsysteem binnenkomen.



tabel 5

In dit organogram functioneert de Operationeel Manager Binnenwater (het betreft de formele functienaam, maar in de dagelijkse praktijk wordt deze functionaris Havenmeester genoemd) als coördinerende functie naar alle medewerkers van de Havendienst.

De Havenmeester ressorteert onder het Hoofd Havendienst. De planning, aansturing en opleiding van de brugwachters (vooral van de flexibele schil) wordt door één van de scheepvaartmeesters ingevuld.

2.4.1 *Formatieplan en bezetting*

De formatie van de Havendienst is – conform begroting 2012 – 15,21 fte. Volgens de personeelsstaat – aangeleverd op 19 juli 2012 – is de bezetting van de Havendienst 11,03 fte. Er is dus sprake van onderbezetting. In tabel 6 is deze onderbezetting op functieniveau te herleiden. Er blijkt voor de functies van brugwachter, juridisch medewerker handhaving en toezicht en het hoofd havendienst onderbezetting te zijn. Tegelijkertijd is voor wat betreft de scheepvaartmeesters sprake van overbezetting.

Personeelsstaat Havendienst			23-okt-12
Functie	Formatie	Bezetting	Onder-overbezetting
Administratief - Juridisch Medewerker	1,44	1,44	0,00
Brugwachter	6,77	3,61	-3,16
Juridisch Medewerker Handhaving en Toezicht	1,00	0,00	-1,00
Operationeel Manager Binnenwater	1,00	1,00	0,00
Scheepvaartmeester	4,00	4,97	0,97
Hoofd Havendienst	1,00	0,00	-1,00
Totaal	15,21	11,03	-4,18

tabel 6

Naast de formatie en bezetting is sprake van de inzet van een flexibele schil van ongeveer 12 personen om gedurende de zomermaanden de piekbelasting rond het bedienen van de bruggen op te vangen.

2.4.2 *Begroting 2012*

De volgende tabel presenteert een samengevatte begroting van de Havendienst, met onderscheid tussen de kosten en opbrengsten. In de bijlage vindt u een nadere specificatie van de begroting.

Begroting Havendienst 2012					
Opbrengsten			Kosten		
Inkomsten pleziervaart	€ 300.000-	47,3%	Arbeid	€ 676.000	36,5%
Inkomsten beroepsvaart	€ 180.000-	28,4%	Uitbestede werkzaamheden	€ 113.000	6,1%
Inkomsten woonschepen	€ 123.000-	19,4%	Tractie (vaartuigen)	€ 15.000	0,8%
Overige inkomsten	€ 31.000-	4,9%	Overige kosten	€ 26.000	1,4%
			Kapitaal	€ 89.000	4,8%
			Doorbelastingen	€ 934.000	50,4%
	€ 634.000-	100,0%		€ 1.853.000	100,0%
Resultaat				€ 1.219.000	

tabel 7

Het peiljaar van deze begroting (2012) is representatief voor de voorgaande jaren.

Opbrengsten. De Havendienst genereert jaarlijks € 634.000,- aan inkomsten. Zoals in tabel 7 is te zien, bestaan deze inkomsten voornamelijk uit de inkomsten uit pleziervaart (47,3%), beroepsvaart (28,4%) en woonschepen (19,4%).

De resterende 4,9% bestaat uit inkomsten die voortkomen uit de bijdrage van ProRail voor de bediening van de spoorbrug over het Spaarne.

Kosten. De kosten van de Havendienst bedragen in totaal € 1.853.000,-. Het grootste deel van de kosten bestaat uit doorbelastingen (50,4%) en arbeid (36,5%). De doorbelastingen betreffen voor het merendeel overhead vanuit de gemeente Haarlem.

De kosten van arbeid hebben betrekking op de salariskosten, inclusief toelagen en vergoedingen en netto sociale lasten. De kosten voor uitbestede werkzaamheden betreffen de kosten die gemaakt worden voor de inhuur van derden, zoals bijvoorbeeld de bruggenwachters in de zomerperiode.

De resterende kosten voor kapitaallasten (4,8%) en overige kosten (1,4%) zijn niet verder uitgesplitst. De overige kosten bestaan onder andere uit kosten voor verzekeringen, afvalafvoer en de elektra van brugbediening.

Resultaat. Op basis van de begroting van de Havendienst is er sprake van een structureel exploitatietekort van € 1.219.000,-. Anders gezegd, de inkomsten uit Havengelden zijn voor 34% kostendekkend. De overige kosten worden gedekt vanuit de algemene middelen van de gemeente Haarlem.

De volgende tabel presenteert het de inkomsten van de Havendienst in de periode 2008 tot 2011.

Resultaten Inkomsten			R2008	R2009	R2010	R2011	
Inkomst.beroepsvaart door	3884	8478	Overige baten goed. e	€ -	€ -	€ 15.253-	€ 31.906-
Inkomsten beroepsvaart ov	3885	8478	Overige baten goed. e	€ 96.416-	€ 94.283-	€ 80.032-	€ 59.930-
Inkomst.pleziervaart door	3889	8478	Overige baten goed. e	€ -	€ -	€ 656-	€ 45.437-
Inkomsten pleziervaart ov	3890	8478	Overige baten goed. e	€ 380.497-	€ 318.559-	€ 424.728-	€ 380.348-
Inkomst woonschepen li	3895	8478	Overige baten goed. e	€ 113.146-	€ 137.218-	€ 141.664-	€ 140.889-
Bijdrage NS ivm spoorb	3905	8311	Leges	€ 21.794-	€ 23.032-	€ 23.060-	€ -
Totale inkomsten			€ 611.853-	€ 573.092-	€ 685.393-	€ 658.511-	

tabel 8

De inkomsten uit beroepsvaart nemen in de afgelopen jaren licht af van € 96.000,- in 2008 naar € 92.000,- in 2011. De totale inkomsten uit de pleziervaart nemen vanaf 2008 toe tot € 425.000,-. De inkomsten uit woonschepen neemt licht toe en blijft vanaf 2010

stabiel rond € 140.000,-. In totaal nemen de inkomsten uit de uitvoering door de Havendienst over de jaren – meer dan de indexering - toe.

Er is geconstateerd dat verschillen tussen begroting en realisatie van inkomsten nauwelijks tot correcties leiden in de begroting.

2.5 Rol en betrokkenheid Havendienst in PDCA-cyclus

De Havendienst vormt een onderdeel van de gemeentelijke organisatie en ressorteert onder afdeling Wijkzaken². Voorts heeft functioneren van de Havendienst raakvlakken met en betrokkenheid bij diverse beleidsvelden. De volgende raakvlakken en betrokkenheid bij beleidsvelden, zijn op basis van de gevoerde gesprekken geïnventariseerd:

- Handhaving;
- Economische zaken (Stadszaken);
- Nautische zaken.

Aan de hand van de zogenaamde ‘plan do check act-cyclus’ is onderzocht in welke fase(n) van de beleidscyclus, en met welke rol en verantwoordelijkheid de Havendienst betrokken is. Daarbij is geconcludeerd dat de Havendienst in alle gevallen alleen onderdeel uitmaakt van de ‘Do’ en de ‘Check’ onderdelen van de beleidscyclus.

De Havendienst kan worden gekarakteriseerd als echte ‘uitvoeringsorganisatie’, en richt zich op het uitvoeren van (elders) ontwikkeld en vastgesteld beleid.

Het functioneren en presteren van de Havendienst moet dan ook expliciet en afgebakend tot deze taak- en verantwoordelijkheid worden gezien.

Op basis van gesprekken met stakeholders wordt geconstateerd dat het functioneren en presteren van de Havendienst in een aantal gevallen ook in verband wordt gebracht met (on)tevredenheid over keuzes in het beleid waaraan de Havendienst slechts uitvoering geeft.

2.5.1 *Plan*

De gemeente Haarlem heeft verschillende keuzen bij haar beleid en uitvoering op en rondom het water in de gemeente. Deze keuzes komen tot uitdrukking in verschillende beleidsvelden, waarbij de keuzes in die beleidsvelden van invloed zijn op (het functioneren van) de Havendienst.

Hierbij zijn de volgende beleidsvelden in de gemeente gemoeid:

² De reorganisatie van de gemeente Haarlem kan betekenen dat de Havendienst onder een andere afdeling komt te ressorteren. In dit onderzoek is hier zo veel als mogelijk rekening mee gehouden, maar is tegelijkertijd de aanname gedaan dat de Havendienst zelf geen onderdeel uitmaakt van de reorganisatie.

- Economische zaken
 - Toerisme & Recreatie
 - Beroepsvaart
- Openbare orde en veiligheid
- Inrichting openbare ruimte

Deze beleidsvelden zijn tevens bij verschillende afdelingen in de gemeente ondergebracht. De Havendienst is binnen deze beleidsvelden aangehaakt in een adviserende rol op de beleidsvorming met name op gebied van toerisme en recreatie (in relatie tot de gemeentelijke verordeningen)

2.5.2 *Do*

De uitvoering van het beleid op en rondom het water wordt door verschillende partijen ingevuld, waar de Havendienst er één van is.

Handhaving en Toezicht. De uitvoering van het handhavingsbeleid wordt door de Havendienst samen met de politie Kennemerland uitgevoerd. Hiervoor is een convenant gesloten.

Er vindt geen (structurele) afstemming tussen de Havendienst met de gemeentelijke afdeling Veiligheid, Vergunningen en Handhaving (VVH) over de operationele uitvoering van handhaving en toezicht plaats. Ook voor de meer administratieve processen rond handhaving wordt – vooralsnog – geen gebruik gemaakt van VVH.

Vergunningen en Administratie. De uitgifte van de vergunningen vindt plaats bij de Havendienst. Doordat de vraag naar vergunningen groter is dan het aanbod, houdt de Havendienst bovendien een wachtlijst voor de aanvragen bij.

Daarnaast houdt de Havendienst verschillende administraties bij ten behoeve van de inning van Havengelden (zoals het aantal beroepsvaarten door en naar Haarlem en de verleende vergunningen). De Havendienst fungeert ook als frontoffice van de gemeente, waarbij bezoekers van de gemeente zich melden bij het havenkantoor om liggeld te betalen.

Exploitatie. De uitvoering van de exploitatie van de havenvoorzieningen is verdeeld over verschillende partijen. Team Techniek van de afdeling Wijkzaken is betrokken bij het beheer van de havenvoorzieningen, Spaarnelanden bij de uitvoering van het onderhoud aan bruggen en wallen en is afdeling Wijkzaken verantwoordelijk voor de inrichting van de openbare ruimte langs het water.

De Havendienst is alleen betrokken bij het gebruik van de voorzieningen.

2.5.3 *Check*

De Havendienst houdt verschillende administraties bij. Deze zijn voornamelijk gericht op de administratie van de eigen werkzaamheden. Er is geen koppeling vastgelegd in de vorm van 'smart' prestatie indicatoren in het beleid en de uitvoering door de Havendienst.

Tegelijkertijd wordt in het jaarverslag van gemeente Haarlem gesproken over het aantal doorvaarten, aantal overnachtingen of het aantal gerealiseerde afmeervoorzieningen.

De Havendienst levert derhalve geen overzichten aan richting de beleidsafdelingen van de gemeente Haarlem. Hier wordt vanuit de beleidsvorming ook niet om gevraagd, waardoor mogelijk niet optimaal gebruik wordt gemaakt van de beschikbare informatie bij de Havendienst.

2.5.4 *Act*

Doordat de aanhaling tussen de beleidsvorming en uitvoering niet structureel wordt opgepakt, vinden aanpassingen van het bestaande beleid op ad hoc-basis plaats. De vertaling van aanpassingen in het aantal aanligplaatsen wordt daardoor niet vertaald naar de veranderende workload voor het administratieve proces of naar de handhavings- en toezichtstaken.

Bij ontplooiing van nieuwe beleidsinitiatieven wordt daarmee feitelijk telkens opnieuw begonnen met het vaststellen van een uitgangssituatie, op basis waarvan beleid wordt geformuleerd. Een voorbeeld hiervan vormt het aantal afmeervoorzieningen. In de Kansenskaart Watertoerisme Haarlem uit 2008 wordt gesproken over 1.000 ligplaatsen in Haarlem, in de beleidsnotitie 'Afmeerzones pleziervaartuigen' uit 2009 wordt gesproken over 1.530 afmeerplekken. In de begroting van de Havendienst wordt uitgegaan van 1.340 plaatsen nu. De ambitie van de gemeente Haarlem is om in 2013 1.670 afmeerplaatsen te hebben.

3 VERGELIJKING MET HAVENDIENSTEN ELDERS

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten van een quick scan van havendiensten gepresenteerd. In de quick scan is aandacht voor het takenpakket en de organisatie van andere havendiensten.

De havens in Nederland (en bijbehorende havendiensten) zijn onder te verdelen in zee- en binnenwaterhavens. Het voornaamste verschil tussen deze havens is de (directe) toegankelijkheid van en naar de zee, en in verband daarmee de diepgang van de schepen. Bovendien zijn zeehavens zowel nationaal als internationaal georiënteerd, waardoor een vergelijking met de binnenwaterhavens vaak minder zinvol is. De quick scan is daarom alleen gericht op de binnenwaterhavens.

Bij binnenwaterhavens wordt verder onderscheid gemaakt in economische binnenwaterhavens en recreatieve binnenwaterhavens. Dit wordt in het vervolg van dit hoofdstuk nader toegelicht. Tot slot worden enkele interessante verschillen gesignaleerd tussen Havendienst Haarlem en havendiensten elders. Deze verschillen dienen ter inspiratie (mogelijk verbeter- of aandachtspunten) of kunnen meer context bieden voor het beoordelen van het functioneren en presteren van de Havendienst Haarlem.

3.2 Economische binnenwaterhavens

Gemeente Haarlem wordt niet getypeerd als economische binnenwaterhaven. Economische binnenwaterhavens zijn havens waarvan de hoofdfunctie gevormd wordt door het zijn van economisch-logistiek knooppunt tussen het water als infrastructuur en het achterland als afzetmarkt. Het water in een gemeente is daarmee een logistiek alternatief voor vervoer over de weg. De haven vormt het bedrijfsterrein op en rond het water. De havendienst van de economische binnenwaterhaven is op zijn hoogst op secundair niveau actief op het gebied van recreatief gebruik van het water en wonen op het water.

De gemeentelijke doelstellingen voor deze havens zijn gericht op het optimaliseren van de economische functie door het aangaan van strategische allianties met bedrijven, andere gemeenten of met de provincie. Op die manier willen deze gemeenten de logistieke functie van het water beter benutten en de lokale werkgelegenheid vergroten.

De organisatie van de havendienst is bij dit type haven gericht op samenwerking met de bedrijven op en rond het water. Hoewel de havendienst daarbij nog steeds de uitvoering van de lokale havenverordening uitvoert (inning havengelden en handhaving verkeersregels), is zij ook sterk gericht op acquisitie van bedrijven en samenwerking

met andere omliggende havens. Er is dan ook vaak een professioneel bedrijfsbureau dat deze functie ondersteunt.

In dit type binnenwaterhaven is de Havenmeester het eerste aanspreekpunt voor bedrijven die hun dienstverlening willen richten op de betreffende haven. Daarnaast is de Havenmeester actief betrokken bij de ontwikkeling van nieuwe plannen om de economische functie van de haven te versterken. De Havenmeester houdt zich daarbij niet tot nauwelijks bezig met de recreatieve rol van de haven (zo deze er al is).

Van dit type haven zijn verschillende voorbeelden, waarbij verschillende wijzen van organisatie mogelijk zijn. Het is opmerkelijk dat van dit type haven relatief weinig gemeentelijke havendiensten bestaan, maar veelal op afstand georganiseerd wordt.

Limburg. De provincie Limburg is actief betrokken bij de organisatie van de havendiensten. Hoewel de havendienst een gemeentelijke verantwoordelijkheid is, draagt de provincie zorg voor de inrichting van een havennetwerk Limburg (Havennetwerkvisie Limburg 2030).

Drechtsteden. De uitvoering van de havendienst voor de Drechtsteden (Dordrecht, Zwijndrecht, Papendrecht, Sliedrecht, Alblasserdam, Hendrik-Ido-Ambacht) wordt verzorgd door het overheidsgedomineerde bedrijf 'Havenbedrijf Rotterdam'.

Moerdijk. Havenschap Moerdijk is een Gemeenschappelijke Regeling van de gemeente Moerdijk en de provincie Noord-Brabant.

Zuiderzeehaven. De Zuiderzeehaven van de gemeente Kampen wordt geëxploiteerd door een publiek-private samenwerking waarbij de gemeente samen met bedrijven een organisatie heeft opgericht voor de haven.

3.3 Recreatieve binnenwaterhavens

Gemeente Haarlem wordt getypeerd als recreatieve binnenwaterhaven. Recreatieve binnenwaterhavens zijn primair gericht op het faciliteren van het gebruik van water voor recreatieve doeleinden. De hoofdfunctie van de binnenwaterhaven is het aanbieden van aanlegplaatsen en/of overnachtingsplaatsen voor (dag)toeristen. Het water in de gemeente is daarmee een onderdeel van haar citymarketingstrategie. Economische activiteiten gericht op de logistieke functie zijn hoogstens secundair en komen op ad hoc basis voor.

De gemeentelijke doelstellingen voor de recreatieve binnenwaterhaven zijn gericht op het vergroten van de mogelijkheden van recreatief gebruik van het water, bijvoorbeeld door het stimuleren van ondernemerschap (verhuur boten), de constructie van aanlegplaatsen voor cruiseschepen en het aanbieden van hoogwaardige voorzieningen aan passanten en toeristen. De doelstellingen van de gemeente met het water zijn veelal vastgelegd in citymarketingplannen.

De organisatie van de havendienst is bij dit type haven een uitvoerende schakel van de citymarketing, gericht op gastheerschap. De havendienst is veelal onderdeel van een grotere (gemeentelijke) op uitvoering gerichte afdeling. De ondersteunende taken en functies zijn daarbij ondergebracht binnen de grotere organisatie. De havendienst zelf is relatief beperkt van omvang.

In dit type binnenwaterhaven is de Havenmeester de exploitant van de gemeentelijke voorzieningen en vaak tegelijkertijd toezichthouder en handhaver. De kennis van ontwikkelingen op en rondom het water is vaak belegd binnen een beleidsafdeling en niet in de uitvoerende havendienst.

Van dit type haven zijn verschillende voorbeelden, waarbij opvalt dat de organisatiewijze vaak gelijk is. Vrijwel alle recreatieve binnenwaterhavens zijn gemeentelijke teams of afdelingen.

Alkmaar. De gemeente Alkmaar heeft een havendienst die de aanlegplaatsen in de binnenstad verzorgt. De havendienst maakt onderdeel uit van een bredere afdeling "Gebruik en Vergunningen Buitenruimte" van de sector Stadsbeheer. De functie van Havenmeester wordt gecombineerd met de functie medewerker gebruik buitenruimte. In de zomerperiode wordt een vakantiekraacht ingehuurd voor het aanwijzen van aanlegplaatsen.

Utrecht. De havendienst van de gemeente Utrecht is onderdeel van de afdeling Stadsbeheer (team Inzamelen, Markten en Havens) en verzorgt de aanlegplaatsen in de gemeente en de bediening van de bruggen en sluizen in de stad. De havendienst bestaat uit ongeveer 20 fte, waarbij aangetekend moet worden dat het takenpakket van de havendienst Utrecht ook vuilvissen, advisering en bevoorrading binnenstad omvat. De begroting van de Havendienst bedroeg in 2011 € 1.078.000,- aan kosten en € 575.000,- aan opbrengsten.

Gouda. De havendienst van de gemeente Gouda wordt uitgevoerd door het overheidsgedomineerde bedrijf Cyclus. De havendienst is naast de aanlegplaatsen ook verantwoordelijk voor het bedienen van bruggen en sluizen. Het water in Gouda maakt deel uit van de Staande Mast Route, evenals de gemeente Haarlem. De bruggen aan dit deel van de route worden echter bediend door de provincie Zuid-Holland.

Delft. De gemeente Delft heeft een eigen havendienst die mede invulling geeft aan het gastheerschap dat de gemeente beoogt met haar recreatiebeleid. Het budget voor de werkzaamheden van de havendienst: gastheerschap, de handhaving en toezicht op de haven en de inning van de liggelden van de boten bedraagt € 179.000,- aan kosten en € 262.000,- aan baten.

De gemeente Delft heeft het voornemen om onderzoek te doen naar privatisering van de havendienst.

3.4 Havendienst Haarlem vergeleken

De Havendienst van de gemeente Haarlem wordt getypeerd als recreatieve binnenwaterhaven. In vergelijking met andere recreatieve binnenwaterhavens zijn de volgende verschillen en overeenkomsten het melden waard:

1. De havendienst van de gemeente Haarlem heeft een hoger budget dan andere – vergelijkbare – havendiensten. Als de begroting van de havendienst van de gemeente Haarlem wordt vergeleken met die van de gemeente Utrecht (welke een breder takenpakket kent), dan zijn zowel de kosten als baten in Haarlem hoger.

Het verschil aan de kostenkant wordt voor een deel verklaard door

- De relatief hoge doorbelasting van overhead aan de Havendienst. Deze omvat ongeveer de helft van de totale kosten.
 - Een grotere personele formatie bij Havendienst Haarlem. Dit wordt verklaard door het brede takenpakket en de hogere ‘work load’ van Havendienst Haarlem:
 - De Havendienst Haarlem voert veel taken zelfstandig uit, terwijl bij andere havendiensten met name administratieve taken bij andere gemeentelijke afdelingen zijn ondergebracht. Ook is bij meerdere andere gemeentelijke havens de handhaving bij een (centrale en breed georiënteerde) afdeling handhaving ondergebracht.
 - Haarlem heeft relatief veel bruggen, waarbij alle bruggen bovendien door de Havendienst zelf worden bediend. In andere gemeentelijke havens worden (een deel van) de bruggen vaak door Rijkwaterstaat worden bediend. (Vaak ook op afstand. In de gemeente Haarlem is onderzocht bij welke bruggen dit mogelijk is. Tot op heden is gekozen om de Schoterbrug en de Schouwbroekerbrug op deze wijze te gaan bedienen).
 - Voorts is Haarlem een relatief drukke haven met veel verblijvende en passerende recreanten, en heeft het bedienen van de bruggen doorvaartplan van de Staande Mast Route extra arbeidsinzet tot gevolg (zie hiervoor ook punt 4).
2. De havendienst van de gemeente Haarlem heeft meer inkomsten dan andere – vergelijkbare – havendiensten. Het verschil aan de inkomstenkant wordt voornamelijk verklaard doordat Haarlem een relatief drukke (doorvaart)haven is. Met name het aantal bezoeken en doorvaarten van recreanten.
 3. De havendienst van de gemeente Haarlem is een autonome uitvoerende orga-

nisatie binnen een met name regie-voerende gemeentelijke organisatie. Andere havendiensten zijn vrijwel allemaal organisatorisch vervlochten binnen een grotere uitvoerende dienst (bijvoorbeeld in combinatie met afvalinzameling, beheer openbare ruimte en/of marktmeesterschap).

4. Het takenpakket van de havendienst van de gemeente Haarlem is ten opzichte van andere havendiensten breder, als gevolg van de Westelijke Staande Mast Route. Veel andere – in het kader van dit onderzoek bekeken gemeentelijke havendiensten – zijn geen onderdeel van de Staande Mast Route. De Staande Mast Route loopt met name over provinciale wateren, waarbij de provincie en Rijkswaterstaat tevens uitvoering geeft aan het beheer, onderhoud en exploitatie van de bruggen. De provincies voeren deze taak veelal op afstand uit via automatische bediening van de bruggen.

4 BEOORDELINGSKADER

4.1 Inleiding

In de periode juli tot en met september 2012 heeft IPR Normag gesprekken gevoerd met de belangrijkste stakeholders van de Havendienst om de wensen en verwachtingen van de stakeholders met betrekking tot het functioneren van de Havendienst in kaart te brengen. In de bijlage vindt u een overzicht van de gesprekspartners.

Op basis van de gesprekken met stakeholders en een documentenonderzoek zijn de volgende beoordelingscriteria geformuleerd, aan de hand waarvan het functioneren en presteren van de Havendienst zal worden beoordeeld:

- **Doelmatigheid**
 - Continuïteit van de dienstverlening
 - Adequate en geborgde bedrijfsvoering (professionele bedrijfsvoering)
- **Doeltreffendheid**
 - Kennis en expertise
 - Politiek-bestuurlijke sensitiviteit
- **Klanttevredenheid**
 - Gastheerschap richting recreanten en beroepsbinnenvaart en andere belanghebbenden op en rond het water.

4.2 Doelmatigheid

Doelmatigheid wordt in dit onderzoek gedefinieerd als de mate waarin de aanwending van de beschikbare financiële middelen leidt tot het doeltreffend uitvoeren van de gemeentelijke wet- en regelgeving op en om het water. Doelmatigheid betekent dat de Havendienst – in vergelijking met andere havendiensten – kostenefficiënt functioneert.

Daarnaast wordt doelmatigheid in dit onderzoek ook getoetst aan de hand van de volgende indicatoren:

- Continuïteit van de dienstverlening
- Controle en grip op de bedrijfsvoering

4.2.1 *Continuïteit van de dienstverlening*

De continuïteit van de dienstverlening heeft betrekking op twee onderdelen: enerzijds op de mate waarin de Havendienst in staat is om (ook buiten kantooruren) haar dienstverlening op een bepaald niveau vast te houden (vooral in de zomer van be-

lang). Anderzijds heeft continuïteit van dienstverlening betrekking op de borging van kennis en expertise in de uitvoering, van administratieve processen en de werkprocessen.

4.2.2 *Professionele bedrijfsvoering*

De kwaliteitsvereiste rond de bedrijfsvoering betreft de mate waarin het management van de Havendienst in staat is om op adequate wijze sturing te geven aan de organisatie van de Havendienst. Onderdeel hiervan is het kunnen voldoen aan de verwachtingen bij het aanleveren van informatie (feiten, cijfers) die benodigd zijn voor de PDCA-cyclus. Controle op de bedrijfsvoering betekent ook dat het management van de Havendienst inzicht heeft in de kosten van de dienstverlening en de relatie tot het beleidsproces en veranderingen daar in.

4.3 Doeltreffendheid

De doeltreffendheid van de Havendienst heeft betrekking op de effectiviteit waarmee de Havendienst haar taken uitvoert.

4.3.1 *Kennis en expertise*

De medewerkers van de Havendienst hebben voor de uitvoering van hun taken kennis en expertise van de vigerende wet- en regelgeving en van toepassing zijnde verordeningen nodig. Op die manier draagt de Havendienst als uitvoerend orgaan bij aan het behalen van de beleidsdoelstellingen van de gemeente Haarlem.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen nautische kennis en expertise enerzijds en kennis van regelgeving en beleid (svorming) anderzijds.

Nautische kennis en expertise. Dit betreft de mate waarin de medewerkers van de Havendienst op de hoogte zijn van de formele en informele afspraken op en rondom het water. Dit betreft de regels rondom het aan- en afmeren op de passantenplaatsen, het handhaven van de regels, het aanleggen bij de bruggen, het bedienen van de bruggen en de wijze waarop men de verschillende doelgroepen op het water bejegend.

Kennis regelgeving en beleid. De verwachtingen van de stakeholders zijn verschillend rondom de mate waarin de Havendienst kennis en expertise heeft op regelgeving en beleid. Enerzijds is de Havendienst voor veel stakeholders het gezicht van de gemeente Haarlem op en rondom het water. Men verwacht daarbij dat men via de Havenmeester of het Hoofd Havendienst op – bij voorkeur - proactieve wijze benaderd wordt wanneer er ontwikkelingen spelen die hen aangaan (één van de stakeholders verwacht bijvoorbeeld zowel geïnformeerd te worden over relevante ontwikkelingen als betrokken te worden bij de beleidsvorming)

Anderzijds is de Havendienst de uitvoerende organisatie van de gemeente Haarlem,

die uitvoering geeft aan het vastgestelde beleid. De stakeholders verwachten daarbij dat de Havendienst in staat is om beleidsdoelstellingen te kunnen vertalen naar de uitvoering en eventuele knelpunten daarin tijdig signaleren.

4.3.2 *Politiek-bestuurlijke sensitiviteit*

Politiek-bestuurlijke sensitiviteit beschrijft de mate waarin de Havendienst in staat is om binnen het politiek-bestuurlijke speelveld adequaat in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en snel antwoord te geven op bestuurlijke vragen.

Daarbij gaat het enerzijds om het aangeven welke consequenties voorgenomen gemeentelijk beleid op en rondom het water heeft voor het functioneren van de verschillende onderdelen van de Havendienst. Anderzijds gaat politiek-bestuurlijke sensitiviteit om het (pro-)actief meedenken en adviseren door de Havendienst aan de beleidsafdelingen die betrokken zijn bij het uitvoeren van bestuursopdrachten. Een belangrijk onderdeel van politiek-bestuurlijke sensitiviteit is dat men inzicht geeft in de prestaties van de Havendienst.

Tot slot heeft politiek-bestuurlijke sensitiviteit te maken met de wijze waarop de Havendienst omgaat met politieke gevoeligheid, bijvoorbeeld ten aanzien van incidenten.

4.4 **Klanttevredenheid: goed gastheerschap**

De Havendienst wordt gekarakteriseerd als echte 'uitvoeringsorganisatie', en richt zich op het uitvoeren van (elders) ontwikkeld en vastgesteld beleid. Het functioneren en presteren van de Havendienst moet dan ook expliciet en afgebakend tot deze taak- en verantwoordelijkheid worden gezien.

Mede vanuit het perspectief van burgerlogica vormt de Havendienst het 'gezicht' van gemeente Haarlem voor recreanten, beroepsvaart en andere 'gebruikers' van de wateren in en rond Haarlem. De havendienst vervult daarbij de rol van gastheer.

Het functioneren en presteren van de Havendienst op het gebied van gastheerschap wordt met name getoetst aan de tevredenheid van de passanten en inwoners op en rond het water.

5 BEOORDELING FUNCTIONEREN EN PRESTEREN

5.1 Inleiding

De Havendienst van de gemeente Haarlem is een gemeentelijke recreatieve binnenwaterhaven. Het takenpakket van de Havendienst is gericht op de uitvoering van het economische en recreatieve beleid van de gemeente Haarlem, welke in de kansencartaart watertoerisme verwoord zijn. De Havendienst voert deze taken uit op basis van de verschillende water- en havenverordeningen.

In dit hoofdstuk wordt de Havendienst per productgroep geanalyseerd aan de hand van het beoordelingskader. In de eerste paragraaf wordt specifiek ingegaan op de klanttevredenheid van varende bezoekers, met betrekking tot het functioneren en presteren van de Havendienst als gastheer.

5.2 Gastheerschap en klanttevredenheid

5.2.1 Inleiding

In de zomer van 2010 heeft de gemeente Haarlem een klanttevredenheidsonderzoek laten uitvoeren onder varende bezoekers van Haarlem³. Hiervoor is een schriftelijke enquête uitgezet onder recreatievaarders waarvan er ruim 450 zijn ingevuld. 82,5% daarvan betreft passanten en 17,5% recreatievaarders met een vaste verblijfplaats in Haarlem (inwoners). De pleziervaarders zijn onder meer gevraagd naar hun ervaringen met Haarlem als verblijfplaats, hun oordeel over de kwaliteit van de doorvaart en mogelijke verbeterpunten.

IPR Normag heeft aan de hand van de (ruwe, onbewerkte) onderzoeksgegevens van deze enquête een nadere analyse gemaakt van de klanttevredenheid met betrekking tot de werkvelden waarvoor de Havendienst verantwoordelijk is.

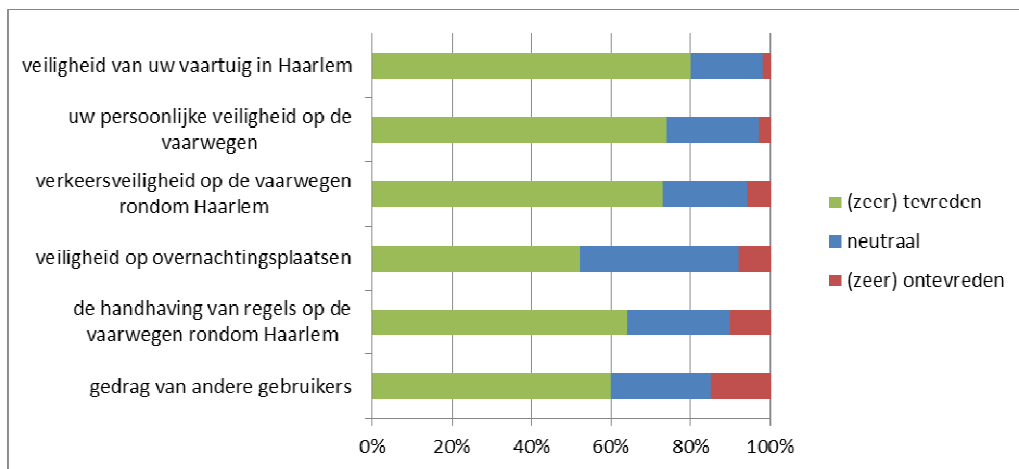
5.2.2 Handhaving en Toezicht

De tevredenheid van de varende bezoekers over onderwerpen die direct of indirect verband hebben met de activiteiten van de Havendienst (en politie) op het gebied van handhaving en toezicht is in de volgende tabel weergegeven.

Het merendeel van de respondenten is tevreden tot zeer tevreden over de veiligheid op en rond het water. Het minst tevreden zijn de respondenten over de veiligheid op de overnachtingsplaatsen, waarbij 52% aangeeft (zeer) tevreden te zijn, gevolgd door

³ Pleziervaart op het Spaarne: Klanttevredenheidsonderzoek, Gemeente Haarlem, Onderzoek en Statistiek, september 2010.

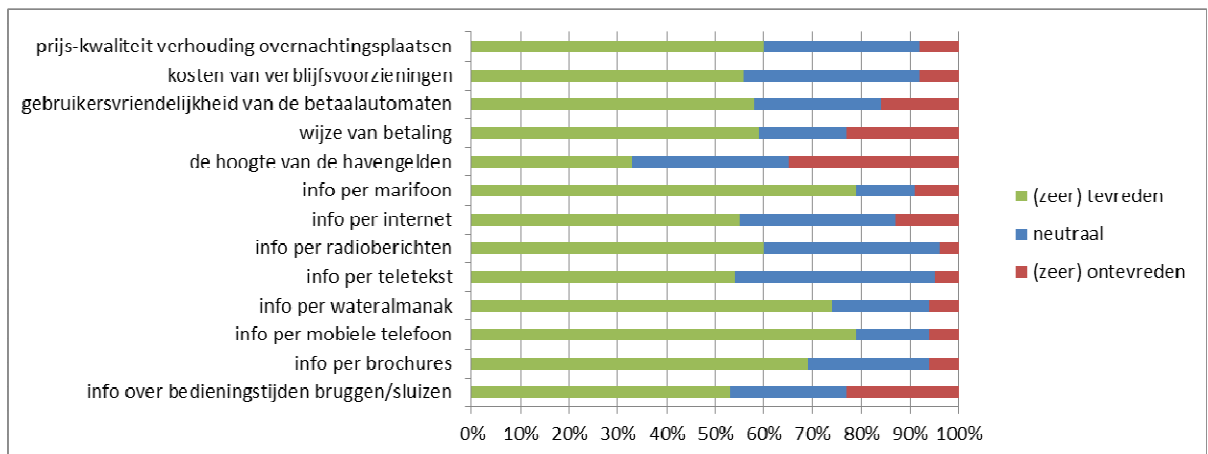
de handhaving van de regels en het gedrag van de andere gebruikers (respectievelijk 64% en 60%).



Een aandachtspunt vormt het gedrag van andere gebruikers (15% ontevreden) en de handhaving van de regels op de vaarwegen rondom Haarlem (10% ontevreden).

5.2.3 Vergunningen en Administratie

Op het gebied van vergunningen en administratie hebben de recreatievaarders met de Havendienst te maken bij het heffen en invorderen van havengelden, en het verstrekken van vergunningen en ontheffingen voor aanlegplaatsen. De volgende tabel presenteert de klanttevredenheidscijfers op onderwerpen die hieraan zijn gerelateerd.



Uiteraard is de Havendienst niet voor al deze onderwerpen verantwoordelijk en bevoegd. De hoogte van de heffingen en havengelden wordt bijvoorbeeld vastgesteld door de gemeenteraad, en informatie per brochure worden ontwikkeld en geproduceerd onder verantwoordelijkheid van de sector EZ en communicatie van de gemeente. Enkele andere onderwerpen staan echter wel in directe relatie tot de taakuitvoering van de Havendienst op het gebied van vergunningen en administratie.

Uit deze klanttevredenheidscijfers is op te maken dat het merendeel van de respondenten tevreden tot zeer tevreden is over vergunningen en administratie van de Ha-

vendienst. Het minst tevreden zijn de respondenten over de hoogte van de havengelden (33% is (zeer) tevreden) en informatie over de bedieningstijden van de bruggen. De gebruiksvriendelijkheid van de betaalautomaten en de wijze van betaling zijn de respondenten gematigd positief (respectievelijk 58% en 59% (zeer) tevreden).

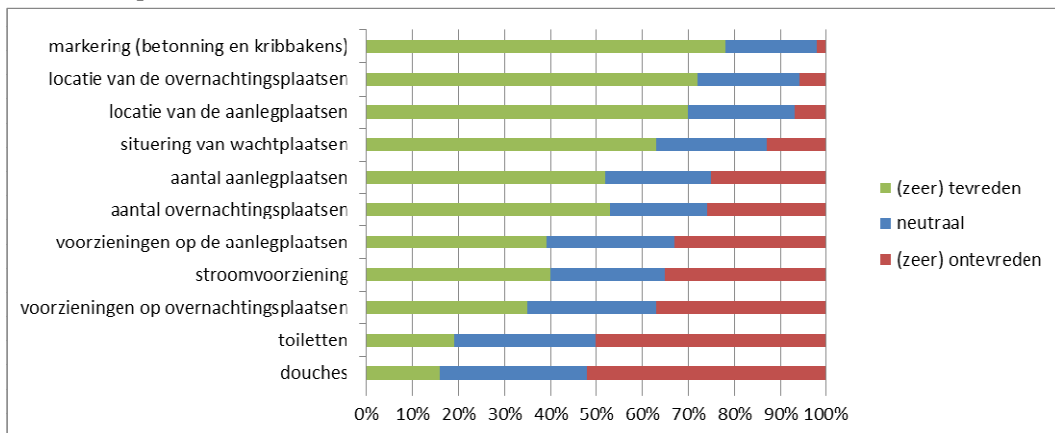
Over de informatievoorziening via de verschillende mediums is men over het algemeen tevreden. De informatievoorziening via internet scoort hierbij het minst positief (13% geen aan (zeer) ontevreden te zijn).

5.2.4 *Exploitatie bruggen en voorzieningen*

De klanttevredenheidscijfers over handhaving en toezicht zijn in de volgende tabel weergegeven. In de bijlage zijn de gegevens terug te vinden. Er is onderscheid gemaakt tussen de exploitatie van de voorzieningen en de exploitatie van de bruggen en sluisen.

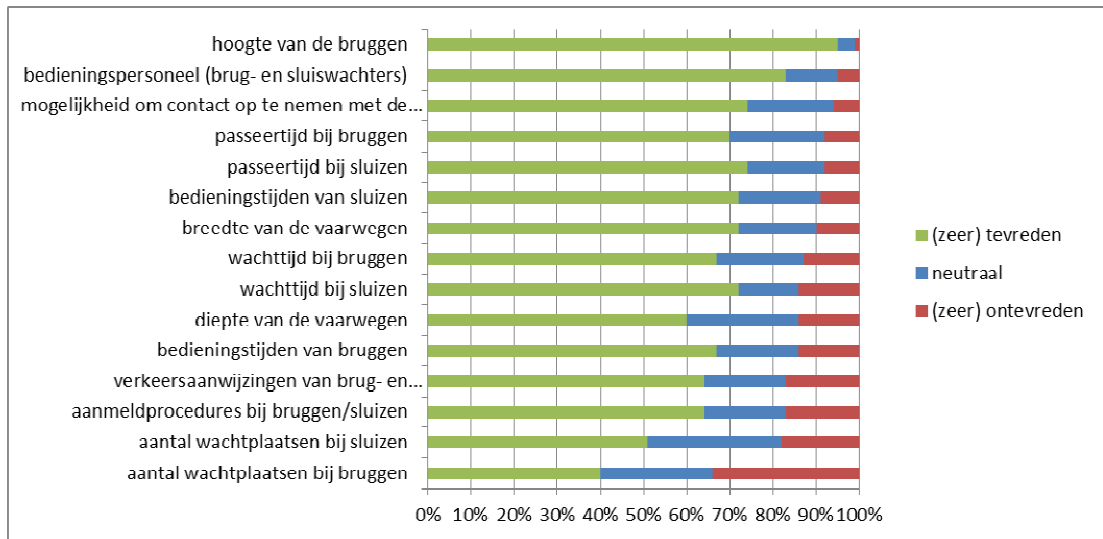
Exploitatie voorzieningen

Er is ontevredenheid over de voorzieningen van de Havendienst. Dit richt zich met name op de douches, toiletten, voorzieningen op overnachtingsplaatsen, stroomvoorziening en de voorzieningen op de aanlegplaatsen. Op geen van deze vragen is een meerderheid (zeer) tevreden. Over de locatie, aantal en situering van de aanlegplaatsen is men positiever.



Exploitatie bruggen en sluisen

Over de exploitatie van de bruggen en sluisen is men over het algemeen positief. Men is vooral positief over het bedieningspersoneel (en hoe die te bereiken) en de passeertijd van bruggen en sluisen.



Minder positief is men over de verkeersaanwijzingen en de aanmeldprocedures bij de bruggen en sluizen enerzijds en het aantal wachtplaatsen bij de bruggen en sluizen anderzijds.

5.2.5 *Samenvattend*

Uit het klanttevredenheidsonderzoek van de afdeling Onderzoek en Statistiek van de gemeente Haarlem zijn verschillende conclusies te ontlennen.

- De algemene tevredenheid over het water in de gemeente Haarlem is ruim voldoende.
- De kennis en expertise van de medewerkers van de Havendienst wordt positief beoordeeld. Er zijn op onderdelen verbeteringen mogelijk (zoals in de aanmeldprocedures en het geven van aanwijzingen).
- De informatievoorziening over de openingstijden van bruggen en sluizen (en het ontsluiten van die informatie over de verschillende media) kan beter.
- De veiligheid op de aanmeervoorzieningen kan beter. Slechts een krappe meerderheid van de bezoekers is tevreden.
- De tevredenheid over het niveau van de voorzieningen is laag, een kleine 50% is tevreden over het aantal plaatsen en men is redelijk tevreden over de positionering van de aanmeerplaatsen.

5.3 Handhaving en Toezicht

Op het gebied van toezicht en handhaving is sprake van een kwetsbare organisatie, zowel in de uitvoering van de handhavende taken als in de adviesfunctie op handhavingsvraagstukken.

Continuïteit. De continuïteit van handhaving en toezicht op het water staat onder druk. Er zijn twee bijzonder opsporingsambtenaren (boa) actief bij de Havendienst, waarbij het takenpakket van deze functionarissen breder is dan enkel handhaving en toezicht (één van hen is tevens Havenmeester). Deze bezetting wordt als beperkt beoordeeld. Daarbij wordt gewezen op de volgende nadelen/aandachtpunten:

- De bezetting lijkt (te) beperkt om de handhavings- en toezichtstaak van de Havendienst effectief te kunnen vervullen. Als – zoals in de huidige situatie – sprake is van langdurige afwezigheid van één van hen, is handhaving vooral op ad hoc basis mogelijk.
- Fluctuaties in de ‘werklast’. Op drukke dagen is meer behoefte aan (zichtbaar) toezicht op het water, en kunnen de inkomsten verder worden gewaarborgd door adequate controle op de betaling van doorvaart- en liggelden. Op drukke dagen in het seizoen wordt vaak ook het toezicht gehouden door de politie te water, op dit gebied kan dus worden ingespeeld op de drukte. De Havendienst heeft echter exclusief de controletaak met betrekking tot lig- en doorvaartgelden.
- Met betrekking tot integriteit en kwetsbaarheid. Handhaving en toezicht door één persoon maakt kwetsbaar en kan leiden tot integriteitsissues. Het is aanbevelenswaardig om handhaving zo veel mogelijk in teams te organiseren.

Deze kwetsbaarheid kan mogelijk worden verminderd door – een selectie - gemeentelijke BOA's op straat bij te scholen of om andere scheepvaartmeesters op te leiden tot BOA. Vergelijkbaar met de aanpak van de politie, door hen als ‘opstapper’ mee te laten varen tijdens toezicht.

Tevredenheid klanten. Voor het product handhaving en toezicht komt naar voren dat de klanttevredenheid voldoende tot ruim voldoende is. Er is echter wel sprake van verwarring rond de tevredenheidscijfers veiligheid (wat betekent de score ontevreden over de handhaving van de regels op en rondom het water, betekent dat men meer/minder wil).

Tevredenheid stakeholders. De stakeholders zijn over het algemeen tevreden over het niveau van de handhaving en toezicht. In de samenwerking met de politie is daarbij echter wel sprake dat verdere professionalisering gewenst is.

Professionalisering. Er is op het product handhaving en toezicht geen – vastgesteld – uitvoeringsplan beschikbaar. Hierdoor is in mindere mate sprake van een sterke borging van de handhaving binnen de gemeente Haarlem en heeft de samenwerking met de politie meer een ad hoc basis.

Een verbeterpunt vormt het plannen van de werkzaamheden (per werkdag/dienst) zoals het opvolgen van meldingen in combinatie met meer gericht handhaven. Routes kunnen beter gepland worden (eventueel gebiedsgericht) zodat de doeltreffendheid en efficiëntie van de handhaving kan worden geoptimaliseerd.

Het opstellen van een handhavingsstrategie waarin de uitgangspunten en aanpak bij toezicht en handhaving door de Havendienst is uitgewerkt en vastgesteld door de gemeente. Hoe gaat de Havendienst om met toezicht, repressief optreden, gedogen én de inzet van andere instrumenten om naleefgedrag te bevorderen? Onderdeel van deze strategie is de samenwerking en afstemming met politie Kennemerland.

5.4 Vergunningen en Administratie

Continuïteit. De continuïteit van het product vergunningen en administratie staat onder druk. Dit heeft voornamelijk te maken met het takenpakket van de betreffende medewerkers die – naast de uitgifte van vergunningen en het voeren van de administratie – ook fungeren als frontoffice op het Havenkantoor.

Het beeld bestaat dat veel (administratieve) processen handmatig gebeuren, en deze taken vanwege de bescheiden organisatie-omvang bij één of enkele personen zijn belegd. Dit heeft gevolgen voor de kwetsbaarheid en continuïteit van de werkprocessen.

Grip op de bedrijfsvoering. Daarnaast staat de continuïteit van het product onder druk doordat er verschillende administraties gevoerd moeten worden voor de bedrijfsvoering van de Havendienst, zoals de administratie van de vergunningen (en de wachtlijst daarvoor), het administreren van de doorvaarten van de professionele en recreatieve binnenvaart en het factureringsproces richting vergunninghouders en de beroepsvaart.

Door de werkprocessen en prestaties op het gebied van handhaving en toezicht vast te leggen, kan managementinformatie worden gegenereerd op basis waarvan werkprocessen kunnen worden beheerst en waar nodig geoptimaliseerd.

Tevredenheid klanten. De meeste klanten zijn tevreden over het product vergunningen en administratie. Hierbij valt op te merken dat er niet specifiek gevraagd is naar de tevredenheid van de vergunninghouders.

Tevredenheid stakeholders. De stakeholders van de Havendienst zijn kritischer op het product vergunningen en administratie. Men verwacht dat via dit product cijfer-

matig inzicht verkregen moet kunnen worden over de prestaties van de gemeente Haarlem op en rond het water (bijvoorbeeld aantal scheepsbewegingen, inzicht in vergunninghouders, etc.). Daarnaast is de ervaring bij verschillende stakeholders dat de Havendienst sneller inhoudelijk mag reageren op nieuwe beleidsvoornemens en de politiek-bestuurlijke actualiteit.

Professionalisering. De verschillende administraties en de vergunningverlening zijn beide relatief beleidsarm. Dit betekent dat het administratieve proces van de Havendienst nog onvoldoende gekoppeld is aan de doelstellingen van de gemeente op economisch gebied enerzijds en dat beleid in mindere mate gericht is op het wegwerken van de wachtlijst. Op basis van het vigerende beleid is het niet mogelijk om iedereen een ligplaats aan te bieden (in verband met de beperkte beschikbaarheid van aangewezen ligplaatsen en de wijze van administratie van ligplaatsen).

Het meer depersonificeren van taken en werkprocessen kan bijdragen aan verbetering van de continuïteit (vermindering van de kwetsbaarheid, en verbetering van de doelmatigheid). Bijvoorbeeld door het automatiseren van de indeling van ligplaatsen (dit is tevens in uitvoering door gebruik te maken van het systeem van Park-line). Bovendien ontstaat zodoende meer objectieve duidelijkheid, en is minder aanleiding voor discussie.

5.5 Exploitatie van bruggen en voorzieningen

Continuïteit. De continuïteit van de exploitatie is ruim voldoende. Door de inhuur van de flexibele schil, kan de gemeente Haarlem alle bruggen in de gemeente adequaat bedienen. Dit is tevens terug te zien in de klanttevredenheid, waarbij men over het algemeen positief is over de wachttijden bij de bruggen en sluizen.

Tegelijkertijd is in het onderzoek geconstateerd dat er sprake is van onderbezetting van het aantal brugwachters in vaste dienst en een overbesteding op de inhuur van personeel. Een correctie op de begroting lijkt daarom gepast.

Grip op de bedrijfsvoering. Bij de exploitatie van de voorzieningen geldt dat de Havendienst alleen de voorzieningen exploiteert. Het beheer van de voorzieningen (zowel bruggen als aanlegvoorzieningen) is belegd bij Bureau Techniek van de gemeente Haarlem, het onderhoud bij Spaarnelanden. De Havendienst heeft hierdoor weinig controle op de bedrijfsvoering rond de bruggen en voorzieningen.

Tevredenheid klanten. De meeste klanten zijn tevreden over de bediening van de bruggen in Haarlem. Er is echter wel een lagere beoordeling op de aanwijzingen van de brugwachters en de aanmeldprocedures bij de bruggen.

Tegelijkertijd zijn de meeste klanten ontevreden over het niveau van de voorzienin-

gen. Hoewel de Havendienst daar feitelijk geen invloed op heeft, wordt dit haar wel aangerekend. De staat van het onderhoud is een verantwoordelijkheid van de technische dienst van de gemeente Haarlem en de uitvoering van het onderhoud door Spaarnelanden.

Tevredenheid stakeholders. De meeste stakeholders zijn tevreden over de exploitatie van de bruggen. Echter, vanuit de beroepsvaart worden de openingstijden van de bruggen in Haarlem als knelpunt in de doorgaande vaarroute gezien (de openingstijden van de bruggen zijn beleidsmatig vastgesteld en worden niet door de Havendienst bepaald). Aanvullend wordt door sommige stakeholders aangegeven dat het niveau van de bruggenwachters niet altijd hoog genoeg is en dat het vooral aan nautische kennis ontbreekt.

Professionalisering. De exploitatie van de voorzieningen en bruggen kent geen vastgesteld uitvoeringsplan. Hoewel men hierdoor een grote mate van flexibiliteit heeft in de dienstverlening, is dit om meerdere redenen onwenselijk.

In de eerste plaats is stuurt het management van de Havendienst niet op basis van prestatie-afspraken rond exploitatie. Feitelijk gezien wordt de dienstverlening vooral bepaald door de uitvoerende medewerkers, zonder dat daarbij prestatie-afspraken gemaakt worden met het management van de Havendienst. Doordat het Hoofd Havendienst tevens een duo-functie betreft is het in de praktijk daarmee lastig om medewerkers aan te sturen.

In de tweede plaats ligt juist rond de exploitatie van de voorzieningen het grootste deel van de zichtbaarheid van de Havendienst. Een hogere klanttevredenheid op deze dienstverlening leidt tot een algemene verbetering van het beeld van de Havendienst. Hierin ligt tegelijkertijd een kans voor het creëren van prestatie-afspraken. Daarmee kan op professionele wijze gestuurd worden en wordt een betere vergelijking van prestatieverbetering en budget mogelijk.

En in de derde plaats is door het ontbreken van een uitvoeringsplan geen vastgesteld kader aanwezig waarbinnen het beheer en onderhoud van de voorzieningen kan worden opgepakt. Omdat de Havendienst de uitvoerende dienst is, weten de medewerkers van de Havendienst wat in de praktijk wel en niet handig is in de uitvoering. De onderdelen beheer, onderhoud en exploitatie zijn niet formeel op elkaar afgestemd waardoor het voorzieningenniveau eenvoudig achter kan blijven. Een belangrijke oorzaak hiervan ligt tevens in de versnippering van deze onderdelen over verschillende teams en afdelingen.

De gerealiseerde invoering van betaalautomaten (automatisering van inning doorvaart- en liggelden) heeft tot verbetering van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de Havendienst geleid (meer betalingen/meer inkomsten, efficiënter werkproces,

afschaffing van het – kwetsbare - contante kasverkeer). Een aandachtspunt vormen defecte betaalautomaten. Deze dienen zo vlot als mogelijk gerepareerd te worden (red. bij het schrijven van dit rapport is hier reeds opdracht toe gegeven).

5.6 Adviesrol Havendienst bij projecten

De Havendienst opereert - als adviseur en bij het uitvoeren van procedures - in een dynamisch speelveld. Daarbij zijn vaak partijen betrokken met hun eigen belangen (ondernemers, bewoners, recreanten, et cetera). Daarbij is een aantal malen ervaren dat de uitkomst van een correct door de Havendienst uitgevoerde procedure, door het bestuur (op basis van politiek-bestuurlijke overwegingen) wordt gewijzigd. Enerzijds wordt de Havendienst daarbij een formalistische houding verweten. Anderzijds leidt dit tot vaak tot onbegrip bij betrokkenen van de Havendienst (“hebben we het dan niet goed gedaan?”). Een door het bevoegd gezag genomen wijziging is overigens geheel legitiem. Het aandachtspunt is met name gericht op het uitleggen van een dergelijke keuze aan de betrokkenen.

Bij hiervoor genoemde procedures heeft de Havendienst vaak met verschillende juristen van de gemeente te maken. Overwogen kan worden om dit meer te stroomlijnen, zodat Havendienst en juridisch adviseur(s) hun samenwerking kunnen optimaliseren. Het verankeren van ervaringen, leer- en verbeterpunten kan de effectiviteit van samenwerking verbeteren

6 CONCLUSIE EN ADVIES

De Havendienst is beoordeeld op haar functioneren en presteren. Daarbij is inzicht verkregen in de wijze waarop zij georganiseerd is, welke producten zij oplevert en in welke mate zij dit doeltreffend en doelmatig weet te doen. Tevens zijn op de verschillende producten mogelijkheden voor verbetering gesignaleerd waarmee het functioneren van de Havendienst geoptimaliseerd kan worden. Tot slot wordt ingegaan in de wijze waarop de Havendienst binnen de gemeentelijke organisatie is aangehaakt in relatie tot het feitelijk functioneren, de beeldvorming en de bedrijfsvoering.

6.1 Feitelijk functioneren

In algemene zin functioneert en presteert de Havendienst goed. Als uitvoeringsorganisatie in de gemeente Haarlem geeft zij invulling aan de uitvoering van beleid en draagt zij bij aan de veiligheid op het water. Daarbij zijn verschillende verbeterpunten te signaleren waarmee de Havendienst haar dienstverlening kan optimaliseren.

Uit de klanttevredenheidscijfers komt naar voren dat de meeste klanten tevreden zijn over het functioneren van de Havendienst, op alle producten die zij levert. Waar klanten ontevreden zijn – zoals bij de voorzieningen – is dat geen verantwoordelijkheid van de Havendienst. Over het algemeen zijn ook de stakeholders tevreden over de uitvoering van de havenverordeningen in de gemeente Haarlem.

Op deze terreinen is echter ook winst te boeken. Een betere aanhaking van de Havendienst op de gemeentelijke PDCA-cyclus kan tot een verbetering van de doeltreffendheid leiden. Daarbij kan gedacht worden aan het optimaliseren van de administraties, het toepassen van de bedrijfsinformaties van de Havendienst binnen het waterbeleid en het verminderen van de organisatorische kwetsbaarheid op functieniveau. Concreet betekent dit dat de Havendienst administraties bijhoudt in het kade van beleidsontwikkeling binnen de gemeente Haarlem, zoals het aantal aanlegplaatsen, het aantal overnachtingen, etc. Daarmee wordt de beleidsvorming- en evaluatie versterkt en kan bovendien sterker gestuurd worden op (beleids)prestaties.

6.2 Beeldvorming

Daartegenover staan de beelden van de stakeholders. Uit de interviews met de stakeholders van de Havendienst komen twee verschillende verwachtingspatronen over de Havendienst naar voren. Aan de ene kant is de verwachting van de externe stakeholders dat de Havendienst het aanspreekpunt van de gemeente Haarlem is over ontwikkelingen op en rondom het water. Daarbij wordt verwacht dat de Havendienst op de hoogte is van alle politiek-bestuurlijke (beleids)ontwikkelingen en actief sturing

geeft aan het politieke en bestuurlijke beleidsproces.

Aan de andere kant is de verwachting van de interne stakeholders dat de Havendienst een uitvoerende dienst is van het gemeentelijke beleid. De Havendienst is een onderdeel van de PDCA-cyclus van de gemeenten, waarbij de verwachting is dat de Havendienst bedrijfsinformaties aanlevert aan de beleidsafdelingen en inzicht geeft in de consequenties van nieuw beleid op de uitvoering. De interne stakeholders verwachten dat de Havendienst op een efficiënte wijze haar taken uitvoert en zich minder actief bezig houdt met het formuleren van beleid.

6.3 Bedrijfsvoering

In vergelijking met andere Havendiensten maakt zij hogere kosten, niet alleen in absolute zin maar ook als er gekeken wordt naar de omvang van het takenpakket. Dit komt enerzijds voort uit de hoge doorrekening van (concern)overhead naar de Havendienst welke op basis van de formatie wordt bepaald. Omdat de Havendienst in de praktijk onderbezet is, zou dit een besparing kunnen opleveren voor de Havendienst (binnen dezelfde doorrekening van overhead). Anderzijds lijkt er een discrepantie te bestaan tussen de omvang van het takenpakket en de formatie van de Havendienst. Hoewel de Havendienst door de Westelijke Staande Mast Route een hogere formatie heeft dan andere havendiensten, is de formatie groter dan bij andere gemeenten.

De verschillende processen binnen de Havendienst rond handhaving en toezicht, vergunningen en administratie, en exploitatie zijn in mindere mate expliciet geborgd in de organisatie. Er is geen uitvoeringsplan aanwezig ten tijde van het uitvoeren van het onderzoek. In het kader van de reorganisatie is opdracht gegeven om de bestaande werkinstructies te actualiseren.. Hierdoor is het voor zowel het management als voor de medewerkers van de Havendienst lastig om tot een efficiëntere uitvoering te kunnen komen. In combinatie met de relatieve kwetsbaarheid van de organisatie vooral op handhaving en toezicht en vergunningen en administratie, is dit een reëel risico.

Tot slot is een verbetering van de regierol mogelijk door een versterking van het management op de uitvoering bij de Havendienst. Door het ontbreken van werkplannen en het ontbreken van expliciete prestatiegegevens zijn er verschillende mogelijkheden om de organisatie verder te professionaliseren. De koppeling tussen beleidsvraagstukken en uitvoering biedt tegelijkertijd kansen voor het management, waarbij er beter inzicht is in het veranderen van het gemeentelijk beleid enerzijds en de (consequenties op de) uitvoering ervan anderzijds.

6.4 Verbeterpunten

Werkprocessen op orde. Op basis van het onderzoek wordt geconcludeerd dat aanwezige beschrijvingen van werkprocessen niet in de praktijk gehanteerd worden en niet bekend zijn bij de uitvoerende medewerkers. Geadviseerd wordt om de huidige werkprocessen te herijken, kritisch tegen het licht te houden en te implementeren in de praktijk.

Tevens wordt ten aanzien van de werkprocessen geadviseerd deze in relatie te brengen tot de PDCA-cyclus van de gemeente. De verschillende administraties van de Havendienst krijgen een grotere inhoudelijke meerwaarde door ze te koppelen aan concrete beleidsvragen rond het economisch beleid van de gemeente Haarlem.

Versterking gemeentelijke regierol. Uit de gesprekken met de stakeholders komt naar voren dat men de Havendienst als aanspreekpunt voor het gemeentelijk beleid op en rondom het water ziet. De gemeentelijke regierol ten aanzien van dit beleid kan versterkt worden door de verschillende administratieve processen meer in lijn te brengen met de PDCA-cyclus. Het management van de Havendienst is daarmee in staat om op basis van concrete prestatie-afspraken te sturen in de uitvoering van het gemeentelijk beleid op en rondom het water.

Bijkomend voordeel is dat de uitwerking van het gemeentelijke beleid een concrete invulling krijgt in de uitvoering en er tevens structurele terugkoppeling plaatsvindt vanuit de uitvoering. Dit is vooral van belang in het kader van beleidswijzigingen en het gevolg daarvan op de personele capaciteit van de medewerkers van de Havendienst. Dit kan relatief eenvoudig bereikt worden door het creëren van sturingsinformatie uit de verschillende administratieve systemen (en de relatie tot het uitvoeren van gemeentelijk beleid).

Uitvoerende rol borgen. De Havendienst is een uitvoerende organisatie binnen de gemeente Haarlem. Om tot verdere meerwaarde te kunnen zijn in de beleidsvorming- en evaluatie wordt de uitvoerende rol van de Havendienst sterker geborgd binnen de PDCA-cyclus. Daarbij wordt bij beleidsontwikkeling het (niet-bindende) advies van de Havendienst gevraagd, worden informatie van de Havendienst gehanteerd bij beleidsevaluatie en blijft de Havendienst een uitvoerende dienst.

Tegelijkertijd wil de gemeente Haarlem haar regierol versterken en wil de uitvoering van taken meer op afstand hebben. Vooral de exploitatie van voorzieningen zoals de bediening van bruggen en het innen van havengelden zijn onderdelen die daarvoor in aanmerking komen. Een logische partner om deze taken bij onder te brengen is Spaarnelanden. Spaarnelanden exploiteert in de huidige situatie reeds de pont in Haarlem Zuid en voert het onderhoud aan bruggen en (aanleg)voorzieningen uit.

Een noodzakelijke voorwaarde voor het verzelfstandigen van de Havendienst vormt daarbij het op orde hebben van de basisadministraties waarmee de aansturing vorm en inhoud krijgt.

Versterken handhaving. In het onderzoek is geconstateerd dat de toezicht en handhaving van de Havendienst een kwetsbaar product is. Geadviseerd wordt om de personele kwetsbaarheid te verkleinen door enerzijds meer scheepvaartmeesters BOA-bevoegdheden te laten halen en anderzijds de samenwerking tussen de BOA's op het water en de afdeling VVH te versterken op zowel het administratieve als uitvoerende vlak.

Met een versterking van de handhaving neemt de handhavende capaciteit toe en kan gewerkt worden aan het verbeteren van het gevoel van onveiligheid dat bij sommige recreanten leeft.

BIJLAGE 1 BEGROTING HAVENDIENST

Gemeentebegroting 2012

Begroting					
Categorie naam	Kostencode	Kostentype	Rekening omschrijving		Begroot 2012
Salariskosten	210	4013	Bruto Salarissen (sal		544.573
Salariskosten	210	4014	Toel. en vergoedingen		36.593
Salariskosten	210	4015	Netto Sociale lasten		88.433
Salariskosten	210	4064	Reis- en verblijfkost		1.272
Vorming en opleiding	220	4063	Congressen, symposia,		1.888
Inhuur personeel	230	4171	Interim man. + tijdel		
Kapitaallasten	300	5012	Kapitaallasten (rente		2.972
Kapitaallasten	300	5013	Kapitaallasten (afsch		18.440
Specifieke budgetten last	410	4072	Jubilea/ontspanning p		
Specifieke budgetten last	410	4207	Motorbrandstoffen		2.200
Specifieke budgetten last	410	4255	Aankoop meubilair & i		
Specifieke budgetten last	410	4331	Vakliteratuur		1.178
Specifieke budgetten last	410	4357	Overige gebruiksgoede		12.750
Specifieke budgetten last	410	4431	Representatie		
Specifieke budgetten last	410	4476	Onderhoud vervoermidd		
Specifieke budgetten last	410	4496	Afvalafvoer		5.950
Specifieke budgetten last	410	4497	(Technisch) uitbestee		
Specifieke budgetten last	410	4558	Verzekeringen		2.000
Specifieke budgetten last	410	4636	Kosten betalingsverke		
Doorbelastingen	500	5101	Doorbelaste centrale		699.087
Doorbelastingen	500	5102	Doorbel. decentrale o		200.198
Doorbelastingen	500	5401	Doorbelaste overige k		
Dekking	600	6392	Dekking Expl. uren x		
Resultaten nadelig	920	9600	OB result.KPL-ged.FIE		5.510
Beheer & centraal binn	3810	4452	Onderhoud gebouwen		9.846
Beheer & centraal binn	3810	4497	(Technisch) uitbestee		5.200
Beheer & centraal binn	3810	4669	Overige diensten		
Beheer & centraal binn	3810	4911	Toevoeging vz dub deb		
Beheer & centraal binn	3810	5012	Kapitaallasten (rente		24.126
Beheer & centraal binn	3810	5013	Kapitaallasten (afsch		28.104
Databeh.binnenscheep en o	3825	5302	Uren x tarief (expl)		4.771
Beheer & centraal Woon	3840	8478	Overige baten goed. e		-10.822
Brugbediening	3865	4171	Interim man. + tijdel		79.390
Brugbediening	3865	4203	Gas		
Brugbediening	3865	4204	Elektra		10.600
Brugbediening	3865	4411	Water		
Brugbediening	3865	4497	(Technisch) uitbestee		33.830
Water / Elektra Passanten	3870	4204	Elektra		
Water / Elektra Passanten	3870	4411	Water		
Inkomst.beroepsvaart door	3884	8478	Overige baten goed. e		
Inkomsten beroepsvaart ov	3885	8478	Overige baten goed. e		-179.889
Inkomst.pleziervaart door	3889	8478	Overige baten goed. e		
Inkomsten pleziervaart ov	3890	8478	Overige baten goed. e		-299.518
Inkomst w oonschepen li	3895	8478	Overige baten goed. e		-123.267
Bijdrage NS ivm spoorb	3905	8311	Leges		-20.300
Nog toe te w ijzen	9999	5302	Uren x tarief (expl)		
Nog toe te w ijzen	9999	5905	M&S doorb specifieke		34.333

Resultaat

1.219.448

De begroting opgesplitst naar de rubrieken arbeid, uitbestede werkzaamheden, tractie, overige kosten, kapitaal, doorbelastingen en inkomsten pleziervaart, inkomsten beroepsvaart, inkomsten woonschepen en overige inkomsten:

Begroting 2012 naar kostenrubriek				
Categorie naam	Kostencode	Kostentype	Rekening omschrijving	Begroot 2012
Arbeid				
Salariskosten	210	4013	Bruto Salarissen (sal	544.573
Salariskosten	210	4014	Toel. en vergoedingen	36.593
Salariskosten	210	4015	Netto Sociale lasten	88.433
Salariskosten	210	4064	Reis- en verblijfkost	1.272
Dekking	600	6392	Dekking Expl. uren x	
Resultaten nadelig	920	9600	OB result.KPL-ged.FIE	5.510
Nog toe te wijzen	9999	5302	Uren x tarief (expl)	
				676.000
Uitbestede werkzaamheden				
Inhuur personeel	230	4171	Interim man. + tijdel	
Brugbediening	3865	4171	Interim man. + tijdel	79.390
Brugbediening	3865	4497	(Technisch) uitbestee	33.830
				113.000
Tractie				
Specifieke budgetten last	410	4207	Motorbrandstoffen	2.200
Specifieke budgetten last	410	4357	Overige gebruiksgoede	12.750
Specifieke budgetten last	410	4476	Onderhoud vervoermidd	
				15.000
Overige kosten				
Vorming en opleiding	220	4063	Congressen, symposia,	1.888
Specifieke budgetten last	410	4072	Jubilea/ontspanning p	
Specifieke budgetten last	410	4255	Aankoop meubilair & i	
Specifieke budgetten last	410	4331	Vakliteratuur	1.178
Specifieke budgetten last	410	4431	Representatie	
Specifieke budgetten last	410	4496	Afvalafvoer	5.950
Specifieke budgetten last	410	4497	(Technisch) uitbestee	
Specifieke budgetten last	410	4558	Verzekeringen	2.000
Specifieke budgetten last	410	4636	Kosten betalingsverke	
Beheer & centraal binn	3810	4669	Overige diensten	
Beheer & centraal binn	3810	4911	Toevoeging vz dub deb	
Databeh.binnenscheep en o	3825	5302	Uren x tarief (expl)	4.771
Brugbediening	3865	4203	Gas	
Brugbediening	3865	4204	Elektra	10.600
Brugbediening	3865	4411	Water	
Water / Elektra Passanten	3870	4204	Elektra	
Water / Elektra Passanten	3870	4411	Water	
				26.000
Kapitaal				
Kapitaallasten	300	5012	Kapitaallasten (rente	2.972
Kapitaallasten	300	5013	Kapitaallasten (afsch	18.440
Beheer & centraal binn	3810	4452	Onderhoud gebouwen	9.846
Beheer & centraal binn	3810	4497	(Technisch) uitbestee	5.200
Beheer & centraal binn	3810	5012	Kapitaallasten (rente	24.126
Beheer & centraal binn	3810	5013	Kapitaallasten (afsch	28.104
				89.000
Doorbelastingen				
Doorbelastingen	500	5101	Doorbelaste centrale	699.087
Doorbelastingen	500	5102	Doorbel. decentrale o	200.198
Doorbelastingen	500	5401	Doorbelaste overige k	
Nog toe te wijzen	9999	5905	M&S doorb specifieke	34.333
				934.000
Inkomsten pleziervaart				
Inkomst.pleziervaart door	3889	8478	Overige baten goed. e	
Inkomsten pleziervaart ov	3890	8478	Overige baten goed. e	-299.518
				-300.000
Inkomsten beroepsvaart				
Inkomst.beroepsvaart door	3884	8478	Overige baten goed. e	
Inkomsten beroepsvaart ov	3885	8478	Overige baten goed. e	-179.889
				-180.000
Inkomsten woonschepen				
Inkomst w woonschepen li	3895	8478	Overige baten goed. e	-123.267
				-123.000
Overige inkomsten				
Beheer & centraal Woon	3840	8478	Overige baten goed. e	-10.822
Bijdrage NS ivm spoorb	3905	8311	Leges	-20.300
				-31.000

BIJLAGE 2 GEHANTEERDE BRONNEN

Gehanteerde bronnen:

- Pleziervaart op het Spaarne: Klanttevredenheidsonderzoek, Gemeente Haarlem, Onderzoek en Statistiek, september 2010. In de zomer van 2010 heeft de gemeente Haarlem een klanttevredenheidsonderzoek laten uitvoeren onder varende bezoekers van Haarlem. Hiervoor is een schriftelijke enquête uitgezet onderrecreatievaarders, waarvan er ruim 450 zijn ingevuld. De pleziervaarders zijn onder meer gevraagd naar hun ervaringen met Haarlem als verblijfplaats, hun oordeel over de kwaliteit van de doorvaart en mogelijke verbeterpunten. Het onderzoek is uitgevoerd door het onderzoeksbureau I&O Research.
- Kansencarta Watertoerisme Haarlem 'Van doorvaartroute naar aantrekkelijke verblijfplaats', 28 maart 2008.
- Collegebesluit 'Afmeerzones pleziervaartuigen', vastgesteld op 17 november 2009.
- Havendienst Gemeentebegroting 2012.
- Jaarverslag gemeente Haarlem 2010.
- Jaarverslag gemeente Haarlem 2011.
- Kadernota toeristisch recreatief gebruik openbaar water Alkmaar
- Programmabegroting 2012-2016, gemeente Haarlem.
- DVO 'Bruggen, Beschoeiingen, Gemalen en Riolering (BBGR)' gemeente Haarlem – Spaarnelanden, oktober 2009.
- Scheepvaart- en Havenverordening, vastgesteld op 23 maart 2012.
- Vordering op de heffing en invordering van havengelden 2012.
- Woonschepenverordening, vastgesteld op 23 maart 2012.
- Wrakkenwet, vastgesteld op 19 juli 1934.
- Websites gemeenten Utrecht, Gouda, Leiden, Delft, Alkmaar, Moerdijk, Drechtsteden, provincie Limburg.

BIJLAGE 3. GEÏNTERVIEWDE PERSONEN⁴

- Mevr. P. Cameron, beleidsmedewerker Economische Zaken;
- Dhr. R. van Doorn, wethouder gemeente Haarlem;
- Mevr. A. Feije, waarnemend districtchef politie Kennemerland ;
- Mevr. M. Franssen, beleidsmedewerker Wijkzaken – Beleid Openbare Ruimte, Groen en Verkeer;
- Dhr. K. Kulk, hoofd Havendienst;
- Dhr. B. Omon, bestuurslid Koninklijke Schuttevaer (belangenbehartiger beroepsbinnenvaart) annex binnenvaartschipper;
- Mevr. H. Reising, administratief medewerker Havendienst;
- Dhr. B. Schneiders, burgemeester gemeente Haarlem;
- Mevr. G. Zeilstra, Dhr. H. de Weerd, Belangenvereniging Haarlemse Scheepbewoners.

⁴ Alfabetisch