

# “Braakliggend Terrein”

*Doeltreffendheid en doelmatigheid  
van Rijnlands eigendommen*

Een onderzoek van de rekenkamercommissie  
van het Hoogheemraadschap van Rijnland

## INHOUDSOPGAVE

Corsanr. RC 10.001

<b>Voorwoord</b>		<b>2</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
1.1	Aanleiding en werkwijze onderzoek	3
1.2	Onderzoeksvraag en leeswijzer	3
1.3	Werkwijze en aanpak	4
<b>2</b>	<b>Aard en omvang eigendommen van Rijland</b>	<b>5</b>
2.1	Inventarisatie eigendommen	5
2.2	Omvang, waarde, opbrengsten en kosten	6
<b>3</b>	<b>Normen- en toetsingskaders en nut en noodzaak van huidige eigendommen</b>	<b>8</b>
3.1	Eigendom- en vastgoedbeleid van Rijland	8
3.2	Eigendommen en vastgoed in relatie tot wettelijke taken van Rijland	8
3.3	Normen- en toetsingskaders in de praktijk	9
<b>4</b>	<b>Bevindingen</b>	<b>10</b>
4.1	Aard, omvang en waardebepaling van Rijlands eigendommen: deelonderzoeksvraag 1	10
4.2	Normen- en toetsingskaders: deelonderzoeksvraag 2	10
4.3	Doelmatigheid en doeltreffendheid van het beheer van huidige eigendommen: deelonderzoeksvraag 3	11
<b>5</b>	<b>Conclusies</b>	<b>14</b>
<b>6</b>	<b>Aanbevelingen</b>	<b>15</b>
<b>7</b>	<b>Reactie college van D&amp;H</b>	<b>17</b>
<b>8</b>	<b>Nawoord rekenkamercommissie</b>	<b>18</b>

Bijlage 1: Normen- en toetsingskaders huidige eigendommen

Bijlage 2: Rapportage waardebepaling vijftien eigendommen (vertrouwelijk, ter inzage)

## Voorwoord

Het zijn momenteel roerige tijden voor de waterschappen en misschien wel voor Rijnland in het bijzonder. Naast inspanningen die het Nationaal Akkoord Water, de Europese Kaderrichtlijn Water en het verbeterprogramma voor de keringen met zich meebrengen, zijn er de operaties Storm en Stofkam. Het eerste is een waterschapsbreed programma om circa €100 miljoen te besparen op de rijksbegroting, het tweede betreft een door de Verenigde Vergadering genomen besluit om met de spreekwoordelijke stofkam door het takenpakket te gaan.

Beide operaties actualiseren het onderwerp dat centraal staat in ons onderzoeksrapport. De doeltreffendheid en doelmatigheid van Rijnlandse eigendommen kan beter, zo blijkt uit ons rapport.

Een verbetering van rendement en beheer van het enkele honderden miljoenen omvattende bezit kan op termijn de Rijnlandse belastingbetaler geld besparen.

In verband met het huidige economische klimaat wil de rekenkamercommissie de indruk vermijden dat Rijnland op een ‘goudmijn’ zit. Op de langere termijn ziet de rekenkamercommissie evenwel meerdere mogelijkheden om “het braakliggend terrein” profijtelijk te ontginnen.

Namens de rekenkamercommissie nodig ik u uit kennis te nemen van ons rapport naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van Rijnlands eigendommen.

De rekenkamercommissie spreekt tenslotte haar dank uit voor de voortreffelijke wijze waarop de organisatie medewerking heeft verleend aan dit onderzoek.

Watze R. de Boer

Voorzitter Rekenkamercommissie Hoogheemraadschap van Rijnland

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding en werkwijze onderzoek

De rekenkamercommissie (RKC) was in 2007 en 2008 getuige van de bestuurlijke behandeling van de opstalrechten voor haar eigendommen langs de Ringvaart van de Haarlemmerdijk. Dit was voor de RKC mede aanleiding om een inventarisatie uit te voeren naar de aard van de eigendommen van het hoogheemraadschap van Rijnland (hierna: Rijnland) en hoe deze worden beheerd. Een eigendom is binnen dit onderzoek overigens gedefinieerd als een onroerende zaak waarvan Rijnland eigenaar is. Het betreft bebouwde en onbebouwde grond, wegen en water.

## 1.2 Onderzoeksvraag en leeswijzer

De algemene onderzoeksvraag luidt:

In hoeverre is binnen Rijnland sprake van een doeltreffend en doelmatig beheer van bebouwde en onbebouwde eigendommen?

Deze onderzoeksvraag is gesplitst in de volgende deelvragen:

1. Wat voor eigendommen beheert Rijnland (aard)? En wat is de omvang? (hoofdstuk 2);
2. Op basis van welke normen- en toetsingskaders geschiedt het beheer? (hoofdstuk 3);
3. In hoeverre is sprake van een doeltreffend en doelmatig eigendommenbeheer? (hoofdstuk 4 en 5);

In hoofdstuk 6 komt de RKC tot aanbevelingen op basis van bevindingen die naar voren zijn gekomen uit het onderzoek.



### 1.3 Werkwijze en aanpak

De werkwijze van de RKC bestond uit drie fases, te weten:

- Vooronderzoek c.q. globale inventarisatie naar hoeveelheid en aard van de eigendommen;
- Eerste verdiepingsslag op basis van een wetenschappelijke steekproef van honderd eigendommen
- Tweede verdiepingsslag naar de waardering en beheer van vijftien eigendommen.

#### 1.3.1 Vooronderzoek en eerste verdiepingsslag

Uit vooronderzoek bleek dat Rijnland eigenaar is van ruim 5.500 eigendommen. Het betreft gronden, wegen, water, maar ook zuiveringsinstallaties (al dan niet overgedragen aan de SBG<sup>1</sup>), poldergemalen en voormalige dienstwoningen.

De RKC heeft op basis van een door KPMG uitgevoerde steekproef honderd van deze 5.500 eigendommen geselecteerd en door de organisatie van een dossier met achtergrondinformatie laten voorzien.

#### 1.3.2 Tweede verdiepingsslag

De honderd dossiers uit de eerste verdiepingsslag zijn vervolgens in drie categorieën onderverdeeld en hieruit zijn vijftien eigendommen geselecteerd waarvan ICS Adviseurs de waardebepaling en courantheid onderzocht heeft. De drie categorieën zijn:

1. Onbebouwde eigendommen zonder opstal- of andere rechten;
2. (Onbebouwde) eigendommen met recht van opstal;
3. Bebouwde eigendommen volledig in eigendom van Rijnland.

De bevindingen van de waardebepaling en de courantheid van deze vijftien eigendommen zijn separaat weergegeven in bijlage 2. Gezien de aard van de materie is deze bijlage vertrouwelijk en ligt deze ter inzage tijdens de bestuurlijke behandelingen.

<sup>1</sup> SBG staat voor Stichting Beheer Gemeeneland. Rijnland heeft in het verleden werken aan deze stichting overgedragen die – in tegenstelling tot Rijnland – BTW terug kon vorderen.

## 2 Aard en omvang eigendommen van Rijnland

### 2.1 Inventarisatie eigendommen

In het vorige hoofdstuk is reeds gemeld dat Rijnland eigenaar is van ruim 5.500 eigendommen. Rijnland is op dit moment haar eigendommen nader aan het inventariseren, in het bijzonder het gebruik hiervan door derden.

Het eigenaarschap van deze eigendommen is historisch gegroeid. Zo bevindt een groot deel van de eigendommen zich in de Haarlemmermeer waar het toenmalige waterschap bij het ontstaan in de negentiende eeuw (geleidelijk) eigenaar werd van de gronden.

De RKC heeft op basis van een door de organisatie beschikbaar gesteld overzicht van alle eigendommen honderd ervan geselecteerd en van een dossier laten voorzien. Het doel ervan was meer inzicht verwerven in de aard en omvang van de eigendommen.

Ieder dossier bestond uit de volgende gegevens:

Omschrijving	
Locatie	
WOZ-waarde	
Opp in m2	
Boekwaarde in euro's	
Jaarlijkse kosten	
Jaarlijkse opbrengsten	
Aard van de opbrengsten	
Huidige functie / bestemming	
Toekomstige bestemming	

In de volgende tabel zijn de honderd geselecteerde eigendommen gerangschikt naar gebied, aard en opstal.

Indeling	Categorie	Aantal
Gebied	Haarlemmermeer	42
	Overig Rijnland	58
Aard	Grond	34
	Water	22
	Weg	21
	Overig (m.n.(voormalige) dienstwoningen)	23
Opstal	Opstal- of ander recht	54
	Geen opstal of n.v.t.	46

Opvallend is dat veel van eigendommen (42%) zich in de gemeente Haarlemmermeer bevinden. Rijnland heeft via rechtsvoorganger waterschap Groot Haarlemmermeer een groot deel van de gronden langs de Ringvaart in eigendom.

Iets meer dan de helft van alle eigendommen is voorzien van een opstal- of ander recht. De hoogte van de bedragen voor opstalrechten loopt uiteen. Zo is het laagste opstalrecht €1,36 per jaar (grond onder transformatorhuisje). Een ander voorbeeld betreft verhuur van een loswal van 120 m2 wat jaarlijks €10.000 oplevert.

De eigendommen zijn redelijk gelijk verdeeld over gronden / watergangen / wegen / (voormalige) dienstwoningen. Het eigendom van het meeste water is historisch bepaald en stamt af van rechtsvoorgangers. De meeste wegen van Rijnland zijn op grond van de wet sanering wegenbeheer eeuwigdurend en om niet in opstal gegeven aan gemeentes. Ze zijn niet verkocht, aangezien de wegen vaak liggen op kades of andere keringen.

De ambtelijke organisatie heeft overigens aangegeven dat Rijnland in totaal 60 woningen bezit en dat het aandeel wegen in de steekproef van honderd aan de hoge kant is.

## 2.2 Omvang, waarde, opbrengsten en kosten

Naast specificaties van deze honderd dossiers is de organisatie ook gevraagd om de waarde en nettokosten van de totale 5.500 eigendommen in beeld te brengen. Dit heeft geleid tot de volgende tabel.

Eigendomsaspect	Omvang
Totale omvang in hectares	Ca.900 ha.
Globale verdeling bebouwd/onbebouwd	25% <-> 75%
Totale WOZ-waarde bebouwd (prijspeil 2007)	Ca. €73 mln
Totale mogelijke verkoop- of vervreemdingswaarde	Ca. €228 mln
Totale boekwaarde eigendommen (jaarrekening 2008)	€37 mln <sup>2</sup>
Totale jaarlijkse opbrengst (jaarrekening 2008)	€1,7 mln
Totale jaarlijkse kosten (inclusief personeel) <sup>3</sup>	€0,8 mln

De organisatie heeft de mogelijke verkoop- of vervreemdingswaarde van € 228 mln als volgt berekend:

- Ruwe bouwgrond: €90,- per m2;
- Overige grond (zoals grasland op een dijklichaam): € 3,- per m2;
- Mogelijke verkoop- of vervreemdingswaarde ruwe bouwgrond:  
2.250.000 à €90,- €200 mln
- Mogelijke verkoop- of vervreemdingswaarde overige grond:  
6.750.000 à €3,- € 20 mln
- Mogelijke verkoop- of vervreemdingswaardige voormalige dienstwoningen: € 8 mln

<sup>2</sup> De hoogste boekwaarde heeft het kantoorgebouw aan de Archimedesweg in Leiden (€ 30 mln), gevolgd door het laboratorium en kantoorgebouw in Waddinxveen. De boekwaarden van gronden onder installaties zijn niet meegenomen in het totale bedrag, van € 37 mln, aangezien de organisatie de totale aanschafkosten van een installaties, inclusief gronden, afschrijft en de betreffende gronden niet separaat activeert. Ook voor de aangeleverde inschatting van de mogelijke verkoop- of vervreemdingswaarde zijn dergelijke gronden niet meegenomen.

<sup>3</sup> Het betreft overwegend personele kosten en beheer- en onderhoudskosten. Kosten voor externe juridische ondersteuning voor o.a. rechtszaken zijn niet meegenomen.

Waterschappen dienen overigens activa te waarderen tegen de historische aanschafprijs. Het verschil tussen de mogelijke verkoop- of vervreemdingswaarde en de daarbij behorende boekwaarde is te beschouwen als een stille reserve. In hoofdstuk 5 wordt hierop teruggekomen.





### 3 Normen- en toetsingskaders en nut en noodzaak van huidige eigendommen

#### 3.1 Eigendom- en vastgoedbeleid van Rijnland

Rijnland geeft aan een passief aan- en verkoopbeleid voor het beheerde vastgoed te hanteren. Daarbij hoort “een (redelijk) marktconforme vergoeding voor gebruik van diens eigendom”. Kantoorgebouwen en andere functionele gebouwen zoals zuiveringen zijn overigens vrijgesteld van deze vastgoedregel.

Dit is bevestigd in de VV-bijeenkomst van 12 april 2006 naar aanleiding van de fusie in 2005.

*Aankoop:*

Slechts indien dit een voor de waterstaatkundige taakuitoefening toegevoegde waarde heeft wordt (actief) grond aangekocht;

*Verkoop:*

Alleen niet-waterstaatkundige gronden worden verkocht als dat tenminste niet leidt tot versnippering van Rijnlands eigendom ter plaatse en er een redelijke prijs voor die grond wordt ontvangen.

Dit laatste doet zich met name voor als er bouwontwikkelingen op die grond zijn te verwachten; er is dan immers sprake van “ruwe bouwgrond” met een daar aan gerelateerde grondprijs van minimaal €90,- per m<sup>2</sup>.

De verdere uitwerking van dit strategische beleid naar tactische en operationele beleidskaders door het college is opgenomen in bijlage 1.

#### 3.2 Eigendommen en vastgoed in relatie tot wettelijke taken van Rijnland

De RKC heeft gevraagd in hoeverre het in eigendom hebben van onroerende eigendommen noodzakelijk is voor de uitvoering van Rijnlands taken: watersysteem- en zuiveringsbeheer. Wat is met andere woorden de strategische relevantie van het in eigendom hebben van deze onroerende zaken?

Dit heeft vanuit de organisatie geleid tot de volgende antwoorden.

*Onderhoud*

“Het dagelijks onderhoud berust bij de eigenaar, i.c. Rijnland. Dit kan bij een gebruiksovereenkomst worden doorgegeven aan de gebruiker. Het merendeel van Rijnlands eigendommen - voornamelijk waterkeringen - is inclusief de onderhoudsplicht, aan derden in gebruik gegeven.

Het niet in eigendom hebben van een dijk/kering levert volgens Rijnland geen risico op voor het onderhoud aan dergelijke eigendommen. Rijnlands publiekrechtelijke bevoegdheden bieden voldoende mogelijkheden het onderhoud “op peil te houden”.

Als eigenaar kan Rijnland evenwel het onderhoud dusdanig optimaliseren dat dit gunstig werkt voor het kerende vermogen van de dijk.”

### *Beheer*

“De instandhoudingsplicht (actief beheer) en het passieve beheer (beschermen/behouden van de kerende functie van de dijken via wet- en regelgeving) van de keringen berust bij Rijnland op grond van het Reglement en de Keur.

Op zich beschikt Rijnland over voldoende publiekrechtelijke bevoegdheden om haar taak m.b.t. waterkeringen goed te kunnen uitoefenen. Van risico’s voor een goede taakuitoefening is dus geen sprake”.

De verdere voordelen van het in eigendom hebben van die keringen, of omgekeerd de nadelen van het niet in eigendom hebben van waterstaatkundige gronden zijn volgens Rijnland:

1. Het strategisch belang  
Aan de noordzijde van het Oegstgeesterkanaal te Oegstgeest en Rijnsburg ligt bijvoorbeeld een gereserveerde strook grond voor uitbreiding van dat kanaal. Die 25 meter brede strook is thans nagenoeg geheel eigendom van Rijnland, terwijl de keur maar betrekking heeft op 5 m van die strook
2. Eigendom heeft een ondersteunde rol bij actief beheer  
“Bij bijvoorbeeld kadeverbeteringen hoeft Rijnland niet met andere eigenaren te overleggen. De praktijk wijst uit dat dit overleg met grondeigenaren zeer tijdrovend is. Bovendien leidt het hebben van de eigendom tot geen of geringere (wanneer de grond bijvoorbeeld in gebruik is gegeven aan derden) schadeloosstelling. In geval de grond in gebruik is gegeven dient uiteraard wel met de gebruikers te worden overlegd.”
3. Gewenst beheerregiem  
“Tenslotte meldt de organisatie dat eigendom de meeste garantie biedt om het gewenst noodzakelijke beheerregiem uit te voeren:
  - bij dijken is dit beheer gericht op het in stand houden van het waterkerend vermogen door maai-hooibeheer in samenhang met behoud en ontwikkeling van een erosiebestendige en soortenrijke vegetatie (b.v. door “extensieve” beweiding);
  - bij watergangen kan gedacht worden aan - de inrichting en – het beheer van natuurvriendelijke oevers.”

### **3.3 Normen- en toetsingskaders in de praktijk**

Het passieve eigendommenbeleid van Rijnland betekent in de praktijk dat jaarlijks slechts enkele vastgoedtransacties plaatsvinden. Het initiatief hiervoor ligt bij een externe partij of vindt zijn oorzaak in het vertrek danwel overlijden van een huurder.

Eventuele boekwinsten van deze verkopen komen vervolgens tot uiting als incidentele baten of lasten in de jaarrekening.

## 4 Bevindingen

### 4.1 Aard, omvang en waardebeoordeling van Rijnländs eigendommen: deelonderzoeksvraag 1

De circa 5.500 eigendommen zijn een omvangrijke, uiteenlopende maar bovenal waardevolle verzameling die ‘historisch’ ontstaan is. Het waardevolle ervan komt tot uiting in een door de organisatie aangegeven waardering van de verkoop- of vervreemdingswaarde van circa €228 mln.

### 4.2 Normen- en toetsingskaders: deelonderzoeksvraag 2

#### *Marktconforme vergoeding / rendement*

Als rendement wordt uitgedrukt in een percentage van de door Rijnland aangegeven vervreemdingswaarde leidt dit tot de volgende berekening;

1)	Jaarlijkse netto-opbrengst (o.b.v. jaarrekening 2008):	€0,9 mln
2)	Verkoop- of vervreemdingswaarde:	€228,0 mln
3)	Rendement (1 / 2):	0,4%

De RKC constateert dat een laag rendement op eigendommen niet past bij het normenkader van een “(redelijk) marktconforme vergoeding voor gebruik van Rijnländs eigendom”.

Dit rendement zal (voorlopig) laag blijven, gezien de lange overbruggingstijd die nodig is voor het actualiseren van de opstalrechten van de gronden in de Haarlemmermeer. De RKC constateert bovendien dat niet alle kosten zijn meegenomen, bijvoorbeeld voor externe juridische ondersteuning .

In de volgende tabel staan de door het onderzoeksbureau geschatte gemiddelde vervreemdingswaarden. Dit is het rekenkundig gemiddelde van wat het onderzoeksbureau als minimale en maximale vervreemdingswaarde heeft aangegeven. De laatste kolom bevat de door de organisatie aangegeven normbedragen, overigens zonder rekening te houden met eventuele Rijnlandse opstallen.



<i>Object- nummer</i>	<i>Gemiddelde totale vervreemdingswaarde</i>	<i>Minimale vervreemdings waarde / m2</i>	<i>Maximale vervreemdings waarde / m2</i>	<i>Rijnlands norm- bedrag / m2</i>
1	pm	pm	pm	90
2	304.000	4	5	3
3	19.000	50	80	3
4	1.250	4	5	3
5	69.000	4	5	3
6	-	-	5	3
7	180.000	80	100	90
8	170.000	400	400	90
9	1.700.000	120	150	90
10	840.000	120	150	90
11	435.000	2.100	2.250	90
12	175.000		500	90
13	-	-	-	3
14	520.750	121	400	90
15	1.800.000	1.113	1.391	90

De totale gemiddelde vervreemdingswaarde van de vijftien eigendommen is circa €6,2 mln, exclusief een pm-post voor het eerste object vanwege gesignaleerde onduidelijkheden over de invulling van het gebruik.

Gezien de veel hogere (naar m2 prijzen omgerekende) waarden van de objecten gaat de RKC ervan uit dat de totale vervreemdingswaarde van alle 5.500 objecten aanzienlijk hoger kan liggen dan de door de organisatie aangegeven €228 mln.

#### *Strategische relevantie*

De RKC beseft dat het beheer van gronden en vastgoed geen kerntaak van Rijnland is. Niettemin bezit het waterschap een enorme hoeveelheid grond, waarvan de verwerving vaak historisch is bepaald. Het eigenaarschap vormt daarmee voor Rijnland zowel een lust als een last. Een lust, want de taakuitoefening kan hierdoor vergemakkelijkt worden, maar tegelijkertijd is sprake van een last, want de eigendommen en gronden moeten immers goed beheerd worden.

De RKC constateert dat het bij Rijnland ontbreekt aan objectieve criteria om een eigendom te bestempelen of te onderscheiden als strategisch relevant.

#### **4.3 Doelmatigheid en doeltreffendheid van het beheer van huidige eigendommen: deelonderzoeksvraag 3**

De bevindingen over doelmatigheid en doeltreffendheid zijn op twee manieren tot stand gekomen. Enerzijds heeft de verdiepingsslag naar waardering en beheer van de vijftien objecten geleid tot gesignaleerde kansen die Rijnland kan aangrijpen (paragraaf 4.3.2), anderzijds tot een algemene bevinding over doelmatigheid en doeltreffendheid die in de volgende paragraaf wordt toegelicht.

#### 4.3.1 Kwetsbaarheid organisatie eigendommenbeleid en – beheer

Eigendommenbeheer is bij Rijnland binnen drie afdelingen gepositioneerd. Het administratieve beheer, inclusief de lopende inventarisatie van de duizenden objecten is geclusterd bij de afdeling Administratie (circa 3,8 fte). Het operationele beheer is ondergebracht bij de afdeling Service (circa 1,0 fte) terwijl advisering over eigendommenbeleid en aan- en verkoop ervan is gepositioneerd bij de afdeling Advies (circa 2 fte). Voor aan- en verkopen van enige importantie schakelt Rijnland externe expertise in.

Het doeltreffend en doelmatig beheren c.q. exploiteren van vastgoed vergt specifieke en professionele competenties. Op basis van dit onderzoek constateert de RKC dat de Rijnlandse organisatie kwetsbaar is om het (passieve) eigendommenbeleid adequaat uit te voeren. Aan- en verkoop is bijvoorbeeld bij één persoon geconcentreerd die bovendien tevens de rechtszaken rondom de opstalrechten coördineert. Verder zijn de administratieve beheerders druk doende met een inhaalslag betreffende het inventariseren, die nog enkele jaren zal doorlopen.

Deze kwetsbaarheid komt tot uiting in:

- het laten liggen van kansen
- het lopen van risico's

Dit zal in het navolgende met voorbeelden worden toegelicht.



#### 4.3.2 Bevindingen c.q. gesignaleerde kansen naar aanleiding van de verdiepingsslag

##### *a. Oneigenlijk gebruik*

Bij een aantal eigendommen is gebleken dat er sprake is van oneigenlijk gebruik door derden. Concreet betekent dit dat braakliggend of onbenut terrein zonder nadrukkelijke afspraken hierover of in elk geval zonder financiële compensatie in gebruik is bij omwonenden. In relatie tot aansprakelijkheden die Rijnland heeft als eigenaar zou dat tot ongewenste risico's kunnen leiden. De verdere consequentie hiervan is dat Rijnland opbrengsten misloopt en de risico's blijven bestaan.

##### *b. WOZ-waarde*

In twee van de vijftien onderzochte gevallen is geconstateerd dat de berekende WOZ-waarde fors hoger ligt dan de werkelijke 'marktwaarde' van het eigendom. In één geval ging het zelfs om een reeds gesloopte woning.

Rijnland betaalt met andere woorden onnodig hoge WOZ-bijdragen.

##### *c. Onverkoopbare eigendommen*

Voor twee van de vijftien onderzochte eigendommen heeft Rijnland in haar eigendomsdocumentatie opgenomen dat deze eigendommen onverkoopbaar zijn als gevolg van ligging binnen milieucontouren en daardoor genomineerd zijn om te worden gesloopt. De RKC stelt daar vraagtekens bij, omdat in (recente) bestemmingsplannen deze locaties onverkort zijn opgenomen als woonfunctie.



## 5 Conclusies

De bevindingen uit de vorige paragrafen leiden tot onderstaande conclusies. Hierin staat tevens de derde deelonderzoeksvraag centraal: in hoeverre is sprake van een doeltreffend en doelmatig eigendommenbeheer?

1. *Doeltreffendheid (algemeen): heroverweging eigendommenbeleid c.q. bijbehorende normen- en toetsingskaders (onderzoeksvragen 2 en 3)*

De strategische relevantie van Rijnlands eigendommen is niet helder.

De RKC acht de strategische noodzaak van eigendommen niet bewezen.

De verdiepingsslag toont aan dat, het in eigendom hebben van veel van de onderzochte locaties, voor de uitoefening van waterschapstaken niet noodzakelijk is.

Een door Rijnland aangegeven uitzondering is het historische erfgoedbeleid van Rijnland dat ertoe heeft geleid dat enkele eigendommen niet vervreemd zullen worden.

2. *Doeltreffendheid opstalrechtenbeleid (onderzoeksvragen 2 en 3):*

Een niet gering aantal objecten betreft de met recht van opstal uitgegeven percelen die met name voor woondoeleinden worden benut. Uit de verdiepingsslag kan geconcludeerd worden dat met name bij deze objecten de opbrengsten niet in verhouding staan tot de werkelijke waarde die de grond vertegenwoordigt.

Bovendien zijn het in veel gevallen rechten die voor onbepaalde tijd zijn uitgegeven.

Verhoging van de tarieven leidt direct tot bezwaarprocedures en daarbij gepaard gaande administratieve lasten. In feite leidt dat tot werkzaamheden die bezijden de primaire taakstelling van het hoogheemraadschap vallen en zo mogelijk ook nog voor imagoschade zorgen.

3. *Doelmatigheid (algemeen)(onderzoeksvraag 3)*

Het beheer van de 5.500 eigendommen gebeurt niet voldoende doelmatig.

Dit bleek uit het reeds gesignaleerde lage rendement, maar ook uit de gesignaleerde kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie. Een behoorlijke mate van deskundigheid en professionaliteit is noodzakelijk gezien de omvang en complexiteit van de eigendommen en de risico's die gepaard gaan met dit bezit.

4. *Doelmatigheid: stille reserve (onderzoeksvraag 3)*

Op basis van de verdiepingsslag verwacht de RKC dat de stille reserve in de eigendommen (vervreemdingswaarde minus boekwaarde) substantieel is. De door de organisatie thans berekende stille reserve ad ruim. €180 mln (€228 mln -€37 mln) vormt in de ogen van de RKC een te beperkte indicatie van de omvang.

De stille reserve maakt deel uit van Rijnlands weerstandsvermogen dat daarmee eveneens substantieel hoger uitkomt dan in de VV-notitie van 12 maart 2008 is aangegeven.

## 6 Aanbevelingen

### 1. Doeltreffendheid (algemeen)

Het verdient aanbeveling voor de verenigde vergadering om het passieve verkoopbeleid te heroverwegen en te vervangen door een actievere vorm.

De resultaten uit dit onderzoek geven aan dat het meer dan de moeite waard is voor Rijnland om een actief strategisch vastgoedbeleid te ontwikkelen en uit te voeren. Rijnland bezit naar alle waarschijnlijkheid een zeer omvangrijke stille reserve. Deze reserve geheel of gedeeltelijk ten gelde maken levert een bijdrage aan het dempen van de voorziene lastenstijging in de komende jaren.

De door de RKC gehanteerde categorisering van waardebeoordelingen biedt een goede kapstok om het vastgoed verder in kaart te brengen. Van daaruit en vanuit een heldere visie op de vastgoedstrategie kan de VV (pro)actief sturen op de vastgoedportefeuille.

Een dergelijke beleid zou Rijnland als volgt kunnen ontwikkelen:

- 1) Maak helder wat de definitie van 'strategisch relevant eigendom' is. Welke eigendommen wil Rijnland met andere woorden behouden en welke niet?
- 2) Breng in kaart welke van de 5.500 eigendommen vervolgens daadwerkelijk strategisch zijn.
- 3) Organiseer de inventarisatie van deze strategische eigendommen zodanig dat er voldoende info vrijkomt voor langdurig beheer en onderhoud.
- 4) Beperk de inventarisatie voor de niet-strategische objecten tot hetgeen strikt noodzakelijk is voor (spoedige) vervreemding.

### 2. Doelmatigheid (algemeen)

De RKC adviseert de verenigde vergadering om het eigendommenbeheer te professionaliseren en te bezien in hoeverre de eigendommen en het bijbehorende beheer af te stoten is aan een marktpartij.

Met name het vervreemden van locaties die bezwaard zijn met opstalrechten is vanuit meerdere opzichten aan te bevelen. Voor vervreemding kunnen verschillende mogelijkheden nader worden onderzocht:

- de percelen worden aangeboden aan de huidige huiseigenaren;
- de percelen worden gekoppeld verkocht indien een huiseigenaar zijn woning in de verkoop zet;
- Rijnland koopt de rechten van opstal af bij huidige huiseigenaren en vervreemdt vervolgens het volledig eigendom in de markt (al of niet gebundeld);
- De gehele portefeuille van deze objecten wordt, al of niet in delen opgeknipt, onder de huidige omstandigheden aangeboden aan de markt (ontwikkelaars, beleggers, en dergelijke).

Verder is in een aantal gevallen vervreemding alleen al aan te bevelen omdat in de huidige situatie de bedrijfswaarde negatief is: het kost meer om de locatie in beheer te houden dan dat het oplevert. Tenzij er vanuit bedrijfsmatige overwegingen toch aanleiding is om deze locaties aan te houden,



zouden wij adviseren deze locaties zo snel als mogelijk af te stoten. Ook indien de opbrengstwaarde nihil is.

De RKC is zich er overigens van bewust dat in het huidige economische klimaat een eventuele afstoting van de vastgoedportefeuille ‘met beleid’ en gefaseerd dient te gebeuren.

Wat betreft het beheer van eigendommen verdient het aanbeveling om de 5.500 eigendommen in risicogroepen te verdelen: bij welke objecten spelen ontwikkelingen die de waarde van de objecten kunnen beïnvloeden en hoeveel invloed heeft Rijnland daarop?

Er kan wat dat betreft niet gewacht worden op het volledig in kaart brengen van de totale portefeuille: daar zou het bestuur eerst nader in dienen te prioriteren.

### *3. Doelmatigheid (specifiek)*

Het verdient aanbeveling om de WOZ-waarden van de eigendommen kritisch te bezien en frequenter dan nu het geval is bezwaar te maken tegen de opgelegde waardering.

### *4. Vervolgonderzoek door college*

De RKC adviseert de verenigde vergadering het college op te dragen een verdere verdiepingsslag te maken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van eigendommenbeheer. Op die manier kunnen de conclusies en aanbevelingen van de RKC – onder meer op basis van vijftien objecten - nader onderschreven worden.



## 7 Reactie college van D&H

“Het college heeft met belangstelling kennis genomen van het rapport van de Rekenkamercommissie en spreekt zijn waardering daarover uit.

### **Besluit:**

De aanbevelingen van de Rekenkamercommissie 1 t/m 4 van het rapport RC 09.019 over te nemen, en wel als volgt:

#### *1. Doeltreffendheid (algemeen):*

*Het verdient aanbeveling voor de verenigde vergadering om het passieve verkoopbeleid te heroverwegen en te vervangen door een actievere vorm.”*

Hiermede wordt ingestemd.

#### *2. Doelmatigheid (algemeen).*

*De RKC adviseert de verenigde vergadering om het eigendommenbeheer te professionaliseren en te bezien in hoeverre de eigendommen en het bijbehorende beheer af te stoten is aan een marktpartij.*

Er wordt ingestemd met het verder professionaliseren van het eigendommenbeheer, waarbij het college een voorbehoud maakt om dit over te dragen aan een marktpartij (mogelijk dat door uitbreiding van ambtelijke capaciteit ook intern een adequate oplossing kan worden bereikt).

#### *3. Doelmatigheid specifiek:*

*Het verdient aanbeveling om de WOZ-waarden van de eigendommen kritisch te bezien en frequenter dan nu het geval is bezwaar te maken tegen de opgelegde waardering.*

Er wordt ingestemd met het kritischer beoordelen van WOZ-aanslagen.

#### *4. Vervolgonderzoek door college:*

*De RKC adviseert de verenigde vergadering het college op te dragen een verdere verdiepingsslag te maken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van eigendommenbeheer. Op die manier kunnen de conclusies en aanbevelingen van de RKC – onder meer op basis van vijftien objecten – nader onderschreven worden.*

Met deze aanbeveling wordt ingestemd.”

## 8 Nawoord rekenkamercommissie

De RKC is tevreden over het feit dat het college de VV adviseert om alle aanbevelingen over te nemen en hoopt dat de VV hetzelfde zal besluiten. In dat geval is het zaak om de aanbevelingen uit dit rapport – mede in verband met de operaties Stofkam en Storm - voortvarend op te pakken. Op die manier krijgt de VV bij de behandeling van het Meerjarenperspectief op 16 juni 2010 de gelegenheid het eigendommenbeleid en – beheer doeltreffender en doelmatiger vast te stellen.

Wel heeft de RKC er behoefte aan op één nuancering, die door het college bij aanbeveling 2 wordt gemaakt, nog kort nader in te gaan.

Het college maakt een voorbehoud ten aanzien van de wijze waarop professionalisering van het beheer zou kunnen plaatsvinden. Het gaat de RKC er niet om wie het beheer gaat uitvoeren, als het maar doeltreffender en doelmatiger plaatsvindt dan thans het geval is.

## **Bijlage 1 Normen- en toetsingskaders huidige eigendommen**

In deze bijlage staan de normen- en toetsingskader c.q de beleidsmatige uitgangspunten die Rijnland hanteert voor haar huidige eigendommen. Ze zijn onderverdeeld in strategische, tactische en overige normen- en toetsingskaders.

### **1. Strategische beleidskaders (VV 12-4-06)**

Rijnland hanteert een passief aan- en verkoopbeleid voor haar vastgoed, niet zijnde (kantoor)gebouwen, en vraagt een (redelijk) marktconforme vergoeding voor gebruik van diens eigendom.

Verder heeft Rijnland een separaat beleid vastgesteld voor voormalige dienstwoningen en zuiveringsterreinen.

Naar aanleiding van de fusie in 2005 heeft de VV in de bijeenkomst van 12 april 2006 m.b.t. het eigendommenbeleid (d.w.z. het beleid m.b.t. Rijnlands vastgoed niet zijnde (kantoor-) gebouwen (dus met name kaden en wateren) o.a. het volgende vastgesteld:

- tot voortzetting van het tot 1 januari 2005 bij Rijnland gehanteerde “passieve” aan- en verkoopbeleid voor Rijnlands vastgoed.

Aankoop: slechts indien dit een voor de waterstaatkundige taakuitoefening toegevoegde waarde heeft wordt (actief) grond aangekocht;  
Verkoop: alleen niet waterstaatkundige gronden worden verkocht als dat tenminste niet leidt tot versnippering van Rijnlands eigendom ter plaatse en er een redelijke prijs voor die grond wordt ontvangen.

dit laatste doet zich met name voor als er bouwontwikkelingen op die grond zijn te verwachten; er is dan immers sprake van “ruwe bouwgrond” met een daar aan gerelateerde grondprijs van minimaal €90,-/m<sup>2</sup>;

- tot vaststelling van de visie “uit de Rijnlandse eigendommen een redelijke opbrengst te genereren”;
- tot vaststelling van een handhavingsbeleid m.b.t. de onroerende zaken van Rijnland;
- Dijkgraaf en Hoogheemraden te machtigen e.e.a. nader uit te werken.

### **2. Tactische beleidskaders**

De uitwerking van de strategische beleidskaders door het college vond plaats in de D&H-bijeenkomst van 18 april 2006. Daarbij werd o.a. de Vergoedingentabel voor gebruik van Rijnlands vastgoed (o.a. opstalrechten) en de Handhavingsnota Eigendommenbeheer Rijnland vastgesteld.

Hierna hebben D&H in de bijeenkomst van 15 mei 2007 een nieuw beleid vastgesteld m.b.t. de berekening van de vergoeding voor opstalrechten. Dit beleid is ingegaan per 1 juni 2007.

De huidige vergoedingentabel voor gebruik van Rijnlands vastgoed is op intranet in te zien.

Op basis van de in deze collegevergadering vastgestelde **Handhavingsnota Eigendommen-beheer** worden thans alle kadastrale percelen (vastgoed) van Rijnland geïnventariseerd en daar waar een gebruik wordt geconstateerd wordt dit gebruik geregeld in een (schriftelijke) overeenkomst conform die Vergoedingentabel. Het soort gebruik van Rijnlands eigendom bepaalt derhalve de gebruiksovereenkomst en de daar aan gerelateerde vergoeding.

Voorbeelden van gebruik van Rijnlands eigendom en de bijbehorende gebruiksregeling zijn:  
*kade/waterkeringen/boezemland:*

soort gebruik:	soort overeenkomst:
grasland	pacht
siertuin	huur
woning op dijk	opstalrecht
volkstuin	huur
opslag	huur

*water:*

soort gebruik:	soort overeenkomst:
visrecht	huur
steiger	eigendomstoestemming
boot	eigendomstoestemming
jachthaven	huur

Op de Vergoedingentabel is een uitgebreidere lijst in te zien voor soorten gebruik, de bijbehorende gebruiksregeling en vergoeding.

Er wordt uiteraard alleen gebruik van Rijnlands eigendom toegestaan indien de waterstaatkundige belangen zich hier niet tegen verzetten. Indien dit gebruik niet kan worden toegestaan zal er actie worden ondernomen om te komen tot ontruiming van dat eigendom.

### **3. Beleid voormalige dienstwoningen**

Voor de voormalige dienstwoningen is een (dienst)woningenbeleid vastgesteld in de D&H-bijeenkomst van 30-8-2005. Dit beleid is een uitstervingsbeleid en wordt geëffectueerd d.m.v. sloop of verkoop van de desbetreffende woningen.

Er is op een enkele uitzondering na geen sprake meer van verplichte bewoning van een (dienst)woning. Met de huidige bewoners is een huurovereenkomst gesloten. Die genieten derhalve huurbescherming.

Indien de woning vrij komt wordt deze zoals gezegd of gesloopt of verkocht. De milieunormering (is woning binnen of buiten de geluid- en/of geurcontouren van de installatie gelegen) is in eerste instantie bepalend voor de onderverdeling in sloop of verkoop.

Ook andere (strategische) overwegingen kunnen echter bij het bepalen van sloop of verkoop van de woning een rol spelen, bijvoorbeeld vormt de woning een belemmering voor - een toekomstige uitbreiding van - de installatie. Verkoop geschiedt via een makelaar.

#### **4. Beleid buiten gebruik gestelde zuiveringen (inclusief terreinen)**

De zuiveringen die buiten gebruik zijn gesteld worden verkocht.

Voor het merendeel van die zuiveringen geldt dat deze in eigendom zijn verworven van de gemeenten waar die zuiveringen zijn gelegen. Op basis van die overeenkomsten hebben de gemeenten een recht van eerste koop bij het buiten gebruik stellen van die installaties.

Indien de onderhandelingen met de gemeenten op niets uitlopen zet Rijnland doorgaans dergelijke terreinen op de markt via een makelaar.

Afhankelijk van de situatie werd ook wel eens eerst getracht het terrein in eigen beheer te verkopen tegen een door een deskundige getaxeerde verkoopwaarde (b.v. Hoofddorp-Noord). Inmiddels wordt er overleg gevoerd met een makelaar over de (beste) mogelijkheden van verkoop van dit terrein.

#### **5. Cultureel en historisch erfgoed**

De VV heeft 20 september 2006 integraal beleid voor (watergerelateerde) cultuurhistorie (roerend en onroerend erfgoed) vastgesteld. Ten aanzien van de eigendommen die in dit onderzoek zijn opgenomen is destijds het volgende besloten:

Rijnland heeft als overheid een morele (o.a. voorbeeldfunctie) en een wettelijke verantwoordelijkheid voor een goed beheer, onderhoud en beschikbaarstelling van zijn erfgoed. Dit betekent concreet een inspanningsverplichting om hiervoor actief beleid te concipiëren. Wettelijke uitgangspunten voor de formulering en uitvoering van een beleidsvisie op erfgoed zijn de Archiefwet, de Monumentenwet en het Actieprogramma “Andere overheid”. Rijnland heeft het onroerend erfgoed ingedeeld in drie categorieën cultuurhistorische eigendommen:

1. eigendommen met een actuele waterstaatkundige functie (bijv. sluisen, duikers en gemaal Leeghwater). Rijnland onderhoudt deze eigendommen i.v.m. de taakuitoefening.
  2. eigendommen die een waterstaatkundige functie gehad hebben;
  3. eigendommen die geen relatie hebben met het werk en/of de geschiedenis van het hoogheemraadschap, maar wel water gerelateerd zijn.
- a. de bemoeienis van Rijnland beperkt zich tot water gerelateerd erfgoed;
  - b. Rijnland is betrokken bij een element of eigendom van cultuurhistorische waarde als het een van de taken van Rijnland raakt;
  - c. met de cultuurhistorische waarden van eigendommen die nog actueel of in functie zijn wordt bij de bedrijfsvoering rekening gehouden;
  - d. van eigendommen die niet meer in functie zijn, maar waarvan Rijnland wel eigenaar is, behoudt Rijnland de cultuurhistorische waarde, eventueel in samenwerking met derden (bijv. Rijnlandse Molenstichting). Zo mogelijk draagt Rijnland het beheer en eigendom over. Rijnland draagt bij in de financiën en levert eventueel een ambtelijke bijdrage in de organisatie.


- e. met betrekking tot eigendommen die geen watergerelateerde functie (meer) hebben en waarvan het eigendom niet bij Rijnland ligt heeft Rijnland geen taak; mogelijk verleent Rijnland een beperkte bijdrage of incidentele steun voor het behoud van het eigendom.
- f. met infrastructurele voorzieningen (zoals verdedigingswerken) heeft Rijnland geen relatie, tenzij de voorzieningen zijn in te passen in de actuele waterschapstaken of waterschapsprojecten, (zoals bijvoorbeeld dijkversterking of waterberging).

De gemeenlandshuizen te Leiden en Spaarndam en het polderhuis te Hoofddorp te beschouwen als bijzondere eigendommen of voorzieningen die door Rijnland moeten worden behouden en onderhouden. Ten aanzien van het gemeenlandshuis in de Breestraat en het polderhuis te Hoofddorp wordt, met behoud van de representatieve functie van de Breestraat en het openbare karakter van het polderhuis (huwelijksvoltrekkingen, exposities e.d.) gestreefd naar ingebruikgeving van geschikte ruimten voor kantoor- of vergelijkbaar gebruik door derden, mits hiermee de status, sfeer en uitstraling en het huidige representatieve en openbare gebruik van deze karakteristieke panden in stand blijft;

Eén van de genomen besluiten luidt:

*‘tot het op basis van de inventarisatie, toetsing en bepaling van Rijnlands betrokkenheid en “in de geest van” artikel 2 onder 3a. van het Delegatiebesluit Rijnland 2005 eigendommen vallend in categorie 2, afhankelijk van de omstandigheden, om niet, of tegen een symbolische som, aan een maatschappelijk acceptabele partij over te dragen’.*





## **Bijlage 2   Rapportage waardebeoordeling vijftien eigendommen (ICS Adviseurs)**

Vertrouwelijke bijlage ter inzage.





Hoogheemraadschap van  
**Rijnland**

Rekenkamercommissie  
Hoogheemraadschap van Rijnland

Voorzitter:	Mr. W.R. de Boer
Leden:	Dr. Ir. A.W.C. Hoenderdos-Metselaar MBA Drs. G. Willems RA MA Drs. R. H. Kerst Mr. O.H. Gennissen
Ambtelijk secretaris:	R. Pennings
Postadres:	Postbus 156, 2300 AD Leiden
Telefoon:	071 306 3225
Website:	<a href="http://www.rijnland.net/rekenkamercommissie">www.rijnland.net/rekenkamercommissie</a>