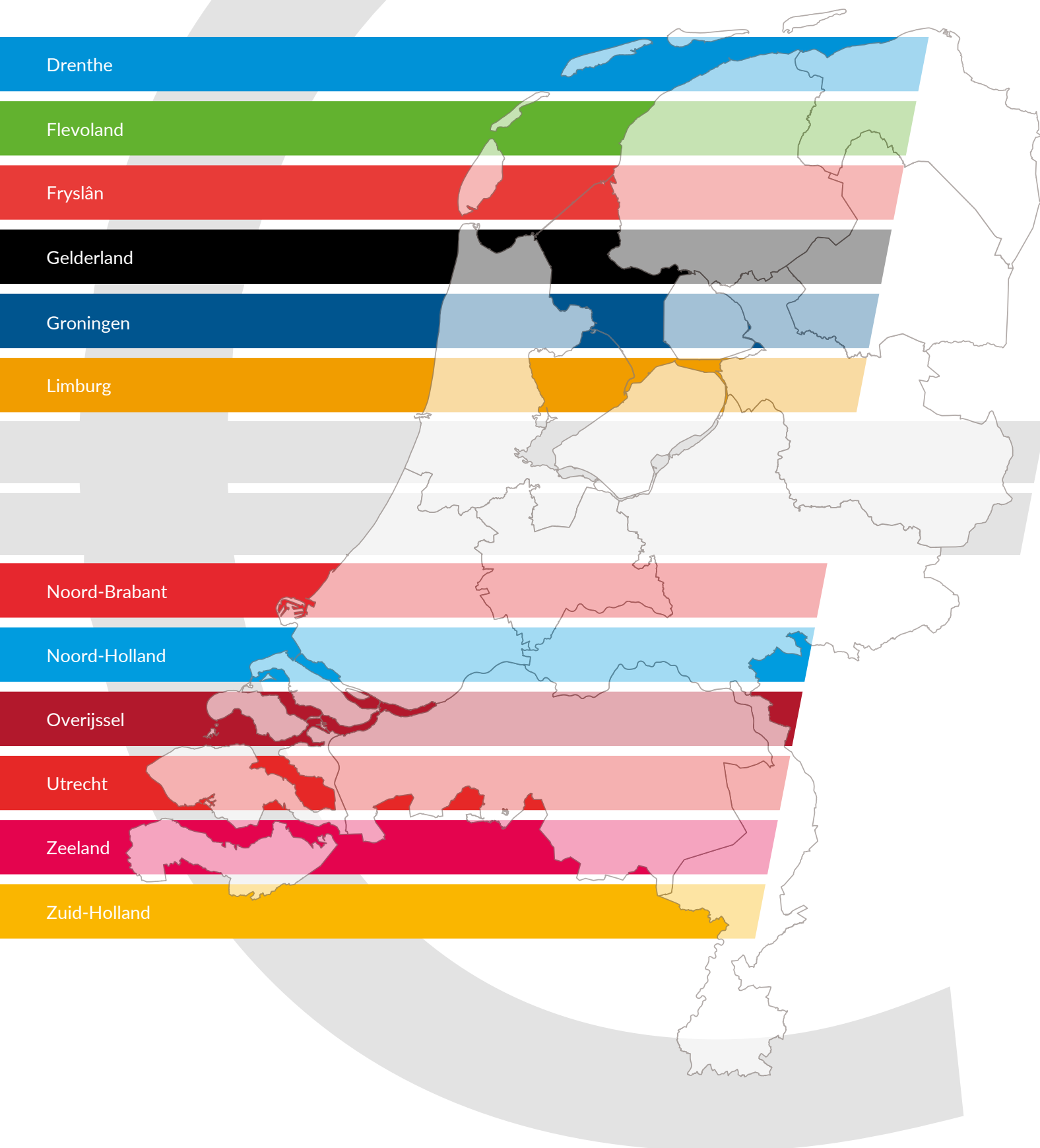


THEMAONDERZOEK PARAGRAAF ONDERHOUD KAPITAALGOEDEREN





provincie Drenthe



PROVINCIE FLEVOLAND

provinsje fryslân
provincie fryslân 

 provincie
Gelderland



provincie
 groningen

provincie limburg 

Provincie Noord-Brabant



Provincie
Noord-Holland

provincie  verijssel



PROVINCIE  UTRECHT

 Provincie
Zeeland



provincie HOLLAND
ZUID

Vakberaad gemeentefinanciën

THEMAONDERZOEK PARAGRAAF ONDERHOUD KAPITAALGOEDEREN

Informatiewaarde paragraaf

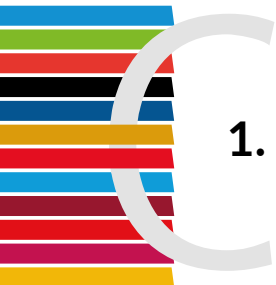
Werkgroep vakberaad gemeentefinanciën provincies

19-3-2025



INHOUDSOPGAVE

1.	INLEIDING	5
2.	SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	6
3.	WETTELIJK KADER	9
3.1	De Gemeentewet	9
3.2	Het Besluit begroting en verantwoording	9
3.3	De Notitie materiële vaste activa van de Commissie BBV	10
3.4	Het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader	10
4.	ONDERZOEK	11
5.	BEVINDINGEN	12
5.1	Beleidskader/Beheerplan	12
5.1.1	Conclusies	15
5.1.2	Aanbevelingen	15
5.2	Zelfstandig kapitaalgoed	16
5.2.1	Conclusies	17
5.2.2	Aanbevelingen	17
5.3	Kwaliteitsniveau	17
5.3.1	Conclusie	18
5.3.2	Aanbevelingen	19
5.4	Financiën	19
5.4.1	Conclusies	23
5.4.2	Aanbevelingen	23
5.5	Achterstallig en uitgesteld onderhoud	24
5.5.1	Conclusies	25
5.5.2	Aanbevelingen	25
	BIJLAGE I VOORBEELD INFORMATIETABELLEN	26
	BIJLAGE II VOOR- EN NADELEN INTEGRAAL OF NIET-INTEGRAAL BELEIDSKADER	28
	BIJLAGE III DEFINITIES	30

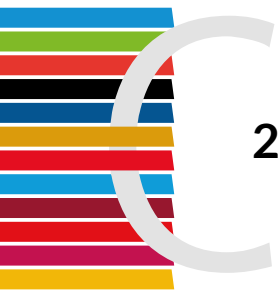


1. INLEIDING

De gemeenten zijn als eigenaar en beheerder verantwoordelijk voor de kwaliteit van kapitaalgoederen. De waarde van kapitaalgoederen vertegenwoordigt over het algemeen een groot aandeel in het vermogen van de gemeente. Het beheer en onderhoud kost de gemeente jaarlijks veel geld. Goed onderhoud van kapitaalgoederen is belangrijk voor de leefbaarheid van de burger. Daarom is het belangrijk om verantwoord om te gaan met deze bezittingen.

Het vakberaad gemeentefinanciën van het Interprovinciaal Overleg (IPO), het overleg van de financiële toezichthouders, heeft besloten om dit jaar het periodiek themaonderzoek uit te voeren naar de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen. Daarvoor is door een werkgroep de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen bekeken van begrotingen 2024 om een beeld te krijgen van de kwaliteit en informatiewaarde van deze paragraaf. De paragraaf is diepgaander onderzocht om inzichten op te halen voor gemeenten en toezichthouders.

Het themaonderzoek is uitgevoerd door provincies Noord-Brabant, Overijssel, Gelderland en Utrecht. In het onderzoek zijn alle 158 gemeenten van deze provincies betrokken (ongeveer 46% van alle gemeenten in Nederland). De begrotingen 2024 vormen het uitgangspunt.



2. SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Samenvatting

Het themaonderzoek naar de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen in gemeentelijke begrotingen 2024 richt zich op de kwaliteit en informatiewaarde van deze paragraaf. De provincies Noord-Brabant, Overijssel, Gelderland en Utrecht onderzochten 158 gemeenten, wat ongeveer 46% van alle Nederlandse gemeenten omvat. De gemeenten zijn als eigenaar en beheerder verantwoordelijk voor de kwaliteit van kapitaalgoederen. Die vertegenwoordigen een groot aandeel in het vermogen van de gemeente. Het beheer en onderhoud van deze kapitaalgoederen kost jaarlijks veel geld. Goed onderhoud van kapitaalgoederen is belangrijk voor de leefbaarheid van de burger. Daarom is het belangrijk om verantwoord om te gaan met deze bezittingen, deze materiële vaste activa.

Het rapport behandelt de wettelijke kaders, onderzoeksresultaten en bevindingen met betrekking tot de hoofdonderwerpen beleidskader en beheerplan, zelfstandig kapitaalgoed, kwaliteitsniveau, financiën en achterstallig en uitgesteld onderhoud. En geeft hiervoor aanbevelingen ter verbetering.

Uit het onderzoek blijkt dat bij veel gemeenten de informatiewaarde in de paragraaf kan verbeteren met relevante informatie uit hun beleidskaders en beheerplannen. In de helft van de gevallen is de informatie over de status en voortgang van beleidskaders opgenomen. Gemeenten zouden bepaalde definities van beleid en beheer kunnen verduidelijken. De financiële informatie in de paragrafen ontbreekt en zou opgenomen kunnen worden, daardoor ontstaat een completer beeld. Achterstallig en uitgesteld onderhoud wordt vaak niet expliciet vermeld. Mocht hier sprake van zijn, dan is een herstelplan niet altijd toegevoegd.

Aanbevolen wordt om duidelijk onderscheid te maken tussen beleid en beheer. Beleidskaders en beheerplannen systematisch in beeld te brengen en deze door de raad periodiek te laten evalueren. Daarnaast verbetert de financiële vertaling door het opnemen van gegevens over inflatiecorrectie, investeringen, onderhoudskosten en voorzieningen. Ook monitoring met meetbare KPI's en onderhoudsnormen zoals CROW wordt geadviseerd. Transparantie en volledigheid in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen zijn essentieel voor goed gemeentelijk financieel beheer.

Eindconclusie van het onderzoek is dat de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen qua kwaliteit en informatiewaarde kan verbeteren. Informatie over onderhoud kapitaalgoederen is vaak versnipperd opgenomen in de begroting. Het doel om met de paragraaf een dwarsdoorsnede te geven van wat in de begroting is opgenomen over onderhoud kapitaalgoederen wordt over het algemeen niet voldoende gerealiseerd.

Onze belangrijkste aanbeveling is dan ook het voldoen aan de wettelijke eisen van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en het Gemeenschappelijk financieel toezichtkader (GTK). Hierna zijn de conclusies en aanbevelingen uit de navolgende hoofdstukken opgenomen:

Conclusies

- Bijna voor de helft van de kapitaalgoederen zijn de gehanteerde beleidskaders in de paragraaf opgenomen. Bij bijna de helft van de kapitaalgoederen zijn geen concrete beleidskaders vermeld of is de status en voortgang van het beleidskader onduidelijk aangegeven. De kapitaalgoederen riolering en wegen springen er daarbij als beste uit.
- Veel beleidskaders en beheerplannen zijn niet concreet vertaald in de begrotingsparagraaf.
- We zien dat veel gemeenten de definities van beleidskaders en beheerplannen door elkaar gebruiken. Dit kan onduidelijkheid geven.
- Gemeenten hebben vaak een beleidskader en beheerplan voor afzonderlijke kapitaalgoederen. Maar sommige kapitaalgoederen zijn onderdeel van integrale kaders/plannen, zoals het Gemeentelijk Water- en Rioleringsplan (WRP) of het Integraal Beheer Openbare Ruimte (IBOR).
- In hoeverre kapitaalgoederen zelfstandig of onderdeel van een ander beleidsdocument moeten zijn, hangt af van de complexiteit en impact op de begroting en de wensen en behoeften van een raad.
- Uit het onderzoek van de paragrafen van gemeenten blijkt dat het niet altijd duidelijk is wat de definitie van de verschillende kapitaalgoederen is. Het is belangrijk voor de leesbaarheid en het begrip om meer duidelijkheid te geven over wat er onder bepaalde kapitaalgoederen wordt verstaan.
- Uit de paragrafen blijkt vaak niet duidelijk of er een vastgesteld kwaliteitsniveau is.
- Het merendeel van de onderzochte gemeenten voldoet niet aan de eisen van het BBV en het GTK.
- De financiële informatie die vanuit de paragraaf opgehaald kan worden, is ontoereikend om een compleet beeld te krijgen over de financiële situatie van onderhoud kapitaalgoederen.
- Uit het onderzoek blijkt dat de financiële vertaling van de afzonderlijke onderdelen niet voldoende inzichtelijk is gemaakt.
- Om meer informatie op te halen is het noodzakelijk om elders in de begroting te zoeken en/of achterliggende documenten erbij te zoeken. Het doel om dit in één paragraaf samen te vatten wordt niet gehaald.
- Uit de paragraaf blijkt vaak niet of er sprake is van achterstallig onderhoud. Dat wil zeggen: er wordt (helemaal) geen melding van gemaakt. Als het wel wordt vermeld, ontbreekt vaak de toelichting wat er met achterstallig onderhoud wordt bedoeld.
- Als vermeld is dat er sprake is van achterstallig onderhoud, wordt er vaak niet op ingegaan of er (al dan niet in concept) een voorziening achterstallig onderhoud/herstelplan voor is/wordt getroffen.
- Over uitgesteld onderhoud is in de meeste paragrafen geen informatie te vinden.

Aanbevelingen

1. Maak een duidelijk onderscheid tussen beleid (kaders, uitgangspunten en wel of niet integraal) en beheer (uitvoerend, actualiteit en financiën).
2. Breng in de paragraaf per categorie kapitaalgoed de vastgestelde beleidskaders en daarop gebaseerde actuele beheerplannen systematisch en transparant in beeld (bijvoorbeeld in een tabel, zie bijlage I). Geef daarbij naast de datum van vaststellen ook de geldigheidsduur aan door de begin- en einddatum te vermelden.
3. Laat de raad specifiek vaststellen wat de maximale termijn in jaren is voor het vernieuwen van het beleidskader en het kwaliteitsniveau van de kapitaalgoederen.
4. Vanuit het oogpunt van risicobeheersing, inzicht in de financiële positie en de realiteit van de ramingen is het aan te raden dat er altijd recente beheerplannen zijn. En deze minimaal eens per vijf jaar te vernieuwen.
5. Ook bevelen we aan de stand van zaken rond het onderhoud van kapitaalgoederen minimaal een keer per raadsperiode op de raadsagenda te zetten en met de raad te bespreken.

6. We adviseren gemeenten om met de raad in gesprek te gaan over de voor- en nadelen van een integrale of niet-integrale beleidsnota. De raad kan dan als kaderstellend orgaan een afgewogen keuze maken. In de bijlage II staan de voor- en nadelen.
7. Neem de kerngegevens van het areaal per kapitaalgoed als uitgangspunt op in het beleidskader. Neem specifieke wijzigingen van het gemeentelijk areaal op in het beheerplan en in de paragraaf kapitaalgoederen. Dit maakt zichtbaar dat het financieel vertaald is/wordt in de begroting.
8. Neem het vastgestelde kwaliteitsniveau per categorie kapitaalgoed op in de paragraaf.
9. Op basis van het BBV, de Notitie materiële vaste activa en het GTK is een raadsperiode een redelijke termijn om het beleidskader en het kwaliteitsniveau vast te stellen. Dit zorgt voor een stabiele en voorspelbare evaluatie van onderhoud en financiële ramingen.
10. We adviseren bij het vernieuwen van het beleidskader het kwaliteitsniveau opnieuw vast te stellen, ook als het kwaliteitsniveau hetzelfde blijft.
11. Besteed aandacht aan een adequate manier van monitoring van kapitaalgoederen. Vergelijk de door de raad vastgestelde en de actuele kwaliteitsniveaus van de kapitaalgoederen. Breng hierbij afwijkingen in beeld en licht deze inhoudelijk toe. Zowel kwantitatief (zoals geld, oppervlakte en lengte) als kwalitatief (achterstanden, risico's en kwetsbaarheden).
12. Versterk de informatiewaarde van de paragraaf door het door de raad vastgestelde kwaliteitsniveau te vergelijken met de actuele situatie. En volg daarin een gestructureerde aanpak. Door bijvoorbeeld gebruik te maken van meetbare KPI's, CROW-normen, en technische inspecties van de kwaliteit. Om daarmee onderhoudskosten van kapitaalgoederen te monitoren.
13. Verbeter de informatiewaarde door aandacht te geven aan presentatie door een toelichting op de financiële uitgangspunten op te nemen, zoals klein- en groot onderhoud, bezuinigingen, begrotingsfluctuaties, investeringen, inflatie en areaaluitbreiding.
14. Neem alle relevante financiële informatie meerjarig op in de paragraaf (bijvoorbeeld in een tabel, zie bijlage I).
15. Vermeld in de paragraaf altijd per categorie kapitaalgoed of er wel of geen sprake is van achterstallig onderhoud. Geef een (korte) toelichting waaruit het achterstallig onderhoud bestaat:
 - oorzaak
 - fysieke omvang (kwantificering)
 - financiële omvang
 - herstelplan inclusief financiële vertaling
 - risico's
16. Als er (ook) sprake is van uitgesteld onderhoud ga hier dan ook op in. Pas het onderhoudsplan hierop aan voor beschikbaar stellen van capaciteit en middelen. Bij een voorziening groot onderhoud blijven de middelen beschikbaar. Bij een werkwijze van exploitatiebudgetten kan dit bijvoorbeeld door budgetoverheveling naar het nieuwe jaar om de achterstand in te halen.
17. Neem achterstallig en uitgesteld onderhoud niet alleen op in de jaarlijkse begrotings- en jaarrekeningcyclus, maar ook in tussentijdse rapportages van de p & c cyclus. Dit om risico's te signaleren en indien nodig op tijd bij te sturen.

Door deze aanbevelingen op te volgen kunnen gemeenten de kwaliteit en informatiewaarde van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen verbeteren. Wat bijdraagt aan een beter beheer van kapitaalgoederen en een stabiele financiële toekomst.



3. WETTELIJK KADER

Op grond van artikel 9 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) bevat de begroting een aantal paragrafen. Informatie over het onderwerp staat versnipperd in de begroting. Doel van de paragrafen is dat die informatie wordt gebundeld, waardoor de raad via deze samenvatting inzicht krijgt in het betreffende onderwerp. De paragrafen geven daarmee een dwarsdoorsnede van de begroting. In de paragraaf worden de beleidslijnen vastgelegd met betrekking tot relevante beheersmatige aspecten.

Bij ons jaarlijks onderzoek van de gemeentebegrotingen merken we dat er veel diversiteit is in de manier waarop gemeenten onderhoud van kapitaalgoederen financieel verwerken in de begroting.

De paragraaf moet aan een aantal eisen voldoen. Die zijn terug te vinden in de volgende wet- en regelgeving, waaruit de letterlijke tekst hieronder is opgenomen.

3.1 De Gemeentewet

In [artikel 189 lid 2](#) staat: '(...) de begroting dient structureel en reëel in evenwicht te zijn (...)’.

Ook de inhoud van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen moet dus gebaseerd zijn op reële ramingen.

3.2 Het Besluit begroting en verantwoording

In [artikel 9](#) is bepaald dat in de begroting in afzonderlijke paragrafen de beleidslijnen worden vastgelegd met betrekking tot relevante beheersmatige aspecten. In lid 2 sub c is vervolgens bepaald dat de begroting ten minste de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen bevat.

In [artikel 12](#) staan de eisen voor deze paragraaf.

1. De paragraaf betreffende het onderhoud van kapitaalgoederen bevat ten minste de volgende kapitaalgoederen:
 - a. wegen;
 - b. riolering;
 - c. water;
 - d. groen
 - e. gebouwen.
2. Van de kapitaalgoederen, bedoeld in het eerste lid, wordt aangegeven:
 - a. het beleidskader;
 - b. de uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties;
 - c. de vertaling van de financiële consequenties in de begroting.

3.3 De Notitie materiële vaste activa van de Commissie BBV

In hoofdstuk 7 is onder andere het onderhoud materiële vaste activa uitgewerkt.

De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen is bij uitstek de plaats om inzicht te geven in de aanwezige en geldende beheerplannen. Daarbij kan aangegeven worden:

- Wat zijn de geldende beheerplannen?;
- Wat is de actualiteit van de beheerplannen (wanneer vastgesteld, looptijd)?;
- Financiële vertaling in de begroting?;
- Is er wel of geen sprake van achterstallig onderhoud?.

Met 'stellige uitspraken' geeft de Commissie BBV een interpretatie van de regelgeving die leidend is. Dat betekent dat gemeenten de stellige uitspraken in principe moeten volgen. Het gaat hierbij om de volgende stellige uitspraken:

Stellige uitspraak

Klein en groot onderhoud houdt of brengt een object in goede, oorspronkelijke staat en is dus niet van invloed op de bepaalde gebruiksduur (afschrijvingstermijn) van het object en mag daarom niet worden geactiveerd.

Stellige uitspraken

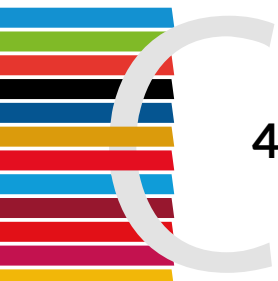
- Voorzieningen die vooraf worden gevormd om lasten van groot onderhoud gelijkmatig te verdelen over meerdere begrotingsjaren, kunnen alleen met instemming van de raad ingesteld en gevoed worden op basis van een recent beheerplan.
- Onder recent beheerplan wordt een beheerplan verstaan van maximaal vijf jaar oud ten opzichte van het verslagleggingsjaar. Deze vijf jaar dient te worden gehanteerd als richttermijn waar gemotiveerd van kan worden afgeweken. Een gemotiveerde afwijking houdt in dat deze motivatie is geautoriseerd door de raad en verantwoord is in de paragraaf 'Onderhoud kapitaalgoederen' van de begroting en de jaarstukken.
- Tussentijdse bijstelling van het beheerplan binnen de vijf jaar is verplicht, indien een belangrijke afwijking is opgetreden in de staat van het onderhoud.

Stellige uitspraak

In geval van achterstallig onderhoud, waarbij sprake is van kapitaalvernietiging en/of onveilige situaties, wordt er op basis van artikel 44 lid 1a BBV een voorziening gevormd.

3.4 Het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader

Om vast te stellen of in de begroting en meerjarenraming sprake is van reële ramingen, vormt voor de beoordeling door de toezichthouder de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen een essentieel onderdeel van de begroting en de jaarstukken. De toezichthouder toetst onder andere aan de hand van deze paragraaf of de beleidsnota's en beheerplannen recent zijn, of aan de eisen van de wet- en regelgeving en het door de raad vastgestelde beleid wordt voldaan en of de financiële effecten ervan volledig zijn verwerkt in de begroting.



4. ONDERZOEK

Raadsleden worden vaak aangesproken op onderhoud van kapitaalgoederen, zoals losliggende stoeptegels, gaten in wegen en slecht onderhouden schoolgebouwen. Het is belangrijk dat er goede plannen zijn voor onderhoud en dat de kosten duidelijk zijn in de begroting en de jaarrekening. Voor een goed inzicht in de financiële positie van de gemeente is een volledig en onderbouwd overzicht van het onderhoud, achterstanden, ontwikkelingen en risico's van belang.

Het doel en resultaten van het onderzoek:

- Het onderzoek geeft inzicht in de financiële positie en draagt daarmee bij aan de toezichthoudende taak voor het financieel toezicht en controlerende taak van de raad.
- Het onderzoek geeft gemeenten verbeterpunten voor het opstellen van de paragraaf.
- Het onderzoek biedt voorbeelden die uw gemeente kan gebruiken om de informatiewaarde van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen te verbeteren.

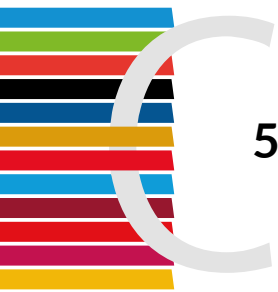
Een belangrijk doel van de paragraaf kapitaalgoederen is dat het een overzicht geeft van de uitgangspunten, de voortgang, de risico's van het kader, het onderhoud en de financiën van de kapitaalgoederen. De paragraaf wordt elk jaar opnieuw vastgesteld als onderdeel van de jaarrekening en de begroting.

In deze notitie staan de resultaten van het onderzoek van alle 158 gemeenten in de provincies Utrecht, Noord-Brabant, Gelderland en Overijssel. Het onderzoek richtte zich alleen op de informatie in de paragraaf over onderhoud en niet op andere delen van de begroting. Dit is gedaan om de kwaliteit van de informatiewaarde van deze paragraaf te toetsen. De afgelopen maanden zijn de paragrafen van de begroting 2024 van deze 158 gemeenten geanalyseerd om conclusies te kunnen trekken en aanbevelingen te doen.

Bij de reguliere beoordeling van de begroting wordt wél informatie uit de programma's of aanvullende informatie betrokken.

Dit rapport richt zich op zes belangrijke categorieën kapitaalgoederen, de vijf kapitaalgoederen die genoemd worden in artikel 12 van het BBV en civieltechnische kunstwerken (bruggen, viaducten, enzovoort) zoals opgenomen in het GTK. Dit zijn de kapitaalgoederen waarbij een duidelijk vastgesteld beleidskader door de raad noodzakelijk is en de financiële gevolgen en risico's in alle opzichten groot zijn voor alle gemeenten.

Het onderzoek geeft voor deze belangrijkste kapitaalgoederen een goed beeld van de kwaliteit en informatiewaarde van de paragrafen in de begrotingen van gemeenten.



5. BEVINDINGEN

De bevindingen zijn onderverdeeld in de volgende vijf hoofdonderwerpen per kapitaalgoed:

1. beleidskader en beheerplan
2. zelfstandig kapitaalgoed,
3. kwaliteitsniveau,
4. financiën
5. achterstallig en uitgesteld onderhoud

Per hoofdonderwerp geven we een korte inhoudelijke beschrijving aan de hand van de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek. We gaan in op de uitgangspunten van het landelijk vastgesteld kader, de onderzoeksbevindingen en de conclusies en aanbevelingen op deze onderwerpen.

5.1 Beleidskader/Beheerplan

Actueel beleidskader

Artikel 12 lid 2a van het BBV schrijft voor dat van ten minste de vereiste kapitaalgoederen het beleidskader in de paragraaf wordt aangegeven. In het beleidskader stelt de raad de kaders vast voor het beleid voor het onderhoud van de kapitaalgoederen. De beleidskeuzes die de raad daarin maakt kunnen per kapitaalgoed of gebied verschillen. Bijvoorbeeld voor de wegen in het centrum van de gemeente een hoger kwaliteitsniveau en voor de wegen in het buitengebied een lager kwaliteitsniveau. De raad stelt het minimale onderhoudsniveau vast. Dit minimale kwaliteitsniveau moet wel voldoende zijn (bij wegen bijvoorbeeld minimaal CROW niveau C). Verschillende keuzes leiden tot verschillende kosten voor het beheer.

Het beleidskader is geldig totdat er een nieuw beleidskader wordt vastgesteld. Als de looptijd van het beleidskader is afgelopen kan de raad het beleidskader verlengen door dit op te nemen in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen. Om het kwaliteitsniveau te wijzigen (bijvoorbeeld bij bezuinigingen) moet een nieuw beleidskader worden vastgesteld door de raad. Een plan is actueel op het moment dat deze ook nog geldig is in het begrotingsjaar. Dus bij de vaststelling van de begroting 2026 dient de looptijd van een plan minimaal tot en met 2026 te lopen.

Als een plan is vastgesteld door de raad en daarin het kwaliteitsniveau staat, dan gaan we ervan uit dat het een beleidskader is. Als er geen kwaliteitsniveau in staat, maar er wel sprake is van een voorziening groot onderhoud, dan merken we dat aan als een beheerplan.

Hierna beschrijven we hoe de gemeenten in de begroting 2024 met deze voorschriften in de paragraaf zijn omgegaan. Kortom of er in de paragraaf voor de categorieën kapitaalgoederen is aangegeven wat het beleidskader is en/of er beheerplannen zijn vastgesteld. Uit de eventueel daarbij vermelde begin- en/of einddatum van de plannen leiden we de geldigheidsduur en de actualiteit van de beschikbare plannen af.

Actueel beleidskader

	Gebouwen	Groen	Kunst- werken	Riolering	Water	Wegen	Totaal
Ja	44%	51%	43%	68%	56%	54%	53%
Ja, inclusief tussentijdse verlenging	1%	2%	2%	4%	3%	3%	3%
Nee	12%	11%	13%	9%	7%	13%	11%
Onduidelijke sta- tus en voortgang	43%	35%	42%	19%	34%	29%	34%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Deze tabel geeft aan of er een beleidskader voor de afzonderlijke categorieën kapitaalgoederen in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen is vermeld.

- Bij 56% van de kapitaalgoederen is een beleidskader opgesteld. Vooral de beleidskaders voor het onderhoud van riolering, water en wegen zijn daarbij vermeld.
- Bij 11% van de kapitaalgoederen is er geen beleidskader opgesteld of beschreven in de paragraaf. Dit doet zich het vaakst voor bij civiele kunstwerken maar ook bij wegen is dit vaak het geval.
- Bij 34% van de kapitaalgoederen is niet expliciet vermeld of er een beleidskader is opgesteld. Dit komt vooral voor bij gebouwen (43%) en civiele kunstwerken (42%). Bij civiele kunstwerken is dit voorstelbaar aangezien het onderhoud van deze kapitaalgoederen niet expliciet is vermeld in artikel 12 van het BBV. Maar voor het onderhoud van gebouwen zou een duidelijk vastgesteld beleidskader zonder meer moeten worden vermeld.

Van de vermelde beleidskaders ontbreekt bij een derde van de plannen een concrete begindatum en bij de helft een einddatum.

We zien dat veel gemeenten de definities van beleid en beheer door elkaar gebruiken¹. Dit geeft onduidelijkheid. Uit de paragraaf is dan niet goed af te leiden om welk plan het gaat. Soms is bij gemeenten sprake van een paraplu-nota: een integrale beleidsnota van alle beleids- en beheerplannen van de kapitaalgoederen.

Actueel beheerplan

Het BBV schrijft niet expliciet voor dat gemeenten beheerplannen moeten hebben voor het onderhoud van kapitaalgoederen. Vanuit het oogpunt van risicobeheersing en inzicht in de financiële positie, is het aan te raden dat er altijd recente beheerplannen zijn.

In een beheerplan is de (in het beleidskader) vastgestelde gemeentelijke visie en het kader voor de kapitaalgoederen vertaald naar de uitvoering van het beheer en onderhoud. Een beheerplan beslaat meerdere jaren. De uit het beheerplan voortvloeiende financiële gevolgen moeten in de begroting worden opgenomen. De ramingen van de onderhoudslasten in de begroting moeten reëel onderbouwd zijn.

¹ De te maken beleidskeuzes kunnen per voorziening of gebied verschillen, bijvoorbeeld door voor de wegen in het centrum van de gemeente een hoger kwaliteitsniveau en voor de wegen in het buitengebied een lager kwaliteitsniveau vast te stellen. Verschillende keuzes resulteren in verschillende kosten voor beheer. In de praktijk wordt het beleidskader nader uitgewerkt in beheerplannen van de te onderhouden materiële vaste activa. Vanuit de beheerplannen is er een reëel inzicht in de daaruit voortvloeiende financiële consequenties.

Kenmerk van een actueel beheerplan is dat de te verrichten onderhoudswerkzaamheden zijn gebaseerd op een combinatie van kaders (zoals het gewenste onderhoudsniveau) en een lange termijnplanning van werkzaamheden om te kunnen voldoen aan die kaders.

Wanneer een gemeente gebruik maakt van een voorziening om de lasten van groot onderhoud gelijkmatig te egaliseren over meerdere begrotingsjaren dan is een actueel, door de raad vastgesteld, beheerplan vereist om de omvang van de voorziening te bepalen. Alleen dan kunnen lasten van groot onderhoud ten laste van een gevormde voorziening worden gebracht. Onder een actuele looptijd verstaan we dat de volledige geldigheidsduur van het plan voor de vaststelling van het begrotingsjaar nog niet is verstreken en maximaal vijf jaar oud is gerekend vanaf van het verslagleggingsjaar. Wanneer het verslagleggingsjaar bijvoorbeeld 2026 is, mag het beheerplan niet ouder dan 2022 zijn.

In de notitie materiële vaste activa van de Commissie BBV staat dat de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen bij uitstek de plaats is om inzicht te geven in de aanwezige en geldende beheerplannen. Daarbij wordt ook de actualiteit van die plannen vermeld.

Het BBV schrijft niet voor dat gemeenten beheerplannen moeten hebben voor onderhoud van kapitaalgoederen. Als onderhoudslasten in het jaar van uitvoering direct ten laste van de exploitatie worden gebracht, is het van belang dat de ramingen onderbouwd zijn met reële en actuele meerjarige onderhoudsplanningen.

We keken of er (eventueel met tussentijdse verlenging) sprake is van een beheerplan met een looptijd tot en met minimaal het betreffende begrotingsjaar, in dit geval 2024.

Actueel beheerplan

	Gebouwen	Groen	Kunstwerken	Riolering	Water	Wegen	Totaal
Ja	53%	46%	46%	59%	48%	61%	52%
Ja, inclusief tussentijdse verlenging	2%	1%	1%	1%	1%	2%	1%
Nee	10%	6%	8%	6%	5%	12%	8%
Onduidelijke status en voortgang	35%	46%	44%	34%	46%	25%	38%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Voor 53% van de kapitaalgoederen is een actueel beheerplan vermeld. Met name bij wegen en riolering is dit het geval. Bij 8% van de kapitaalgoederen is er geen beheerplan volgens de paragraaf. Met name bij wegen, gebouwen en kunstwerken is daar sprake van. En bij 38% van de kapitaalgoederen is uit de paragraaf niet op te maken of er een beheerplan is opgesteld.

Bijstelling beheerplan

	Gebouwen	Groen	Kunst- werken	Riolering	Water	Wegen	Totaal
Ja	53%	46%	46%	59%	48%	61%	52%
Ja, inclusief tussentijdse verlenging	10%	6%	8%	6%	5%	12%	8%
Nee	10%	6%	8%	6%	5%	12%	8%
Onduidelijke sta- tus en voortgang	35%	46%	44%	34%	46%	25%	38%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Van de vermelde beheerplannen ontbreekt bij veel plannen een concrete begin- en/of einddatum. Soms ontbreken beide data, soms alleen een begindatum van het beleid en soms valt er geen einddatum uit de paragraaf op te maken.

5.1.1 Conclusies

- Bijna voor de helft van de kapitaalgoederen zijn de gehanteerde beleidskaders in de paragraaf opgenomen. Bij bijna de helft van de kapitaalgoederen zijn geen concrete beleidskaders vermeld of is de status en voortgang van het beleidskader onduidelijk aangegeven. De kapitaalgoederen riolering en wegen springen er daarbij als beste uit.
- Veel beleidskaders en beheerplannen zijn niet concreet vertaald in de begrotingsparagraaf.
- We zien dat veel gemeenten de definities van beleidskaders en beheerplannen door elkaar gebruiken. Dit kan onduidelijkheid geven.

5.1.2 Aanbevelingen

- Maak een duidelijk onderscheid tussen beleid (kaders, uitgangspunten en wel of niet integraal) en beheer (uitvoerend, actualiteit en financiën)
- Breng in de paragraaf per categorie kapitaalgoed de vastgestelde beleidskaders en daarop gebaseerde actuele beheerplannen systematisch en transparant in beeld (bijvoorbeeld in een tabel, zie bijlage I). Geef daarbij naast de datum van vaststellen ook de geldigheidsduur aan door de begin- en einddatum te vermelden.
- Laat de raad specifiek vaststellen wat de maximale termijn in jaren is voor het vernieuwen van het beleidskader en het kwaliteitsniveau van de kapitaalgoederen.
- Vanuit het oogpunt van risicobeheersing, inzicht in de financiële positie en de realiteit van de ramingen is het aan te raden dat er altijd recente beheerplannen zijn. En deze minimaal eens per vijf jaar te vernieuwen.
- Ook bevelen we aan de stand van zaken rond het onderhoud van kapitaalgoederen minimaal een keer per raadsperiode op de raadsagenda te zetten en met de raad te bespreken.

5.2 Zelfstandig kapitaalgoed

Onder zelfstandig kapitaalgoed verstaan we de onafhankelijkheid en zelfstandigheid die een gemeente aan een kapitaalgoed heeft gegeven. Dat wil zeggen dat de gemeente specifiek kaders, beleid, beheer, financiën en toelichting van dit kapitaalgoed heeft opgenomen in een beleidsnota en paragraaf onderhoud kapitaalgoederen. Vaak hebben gemeenten een kapitaalgoed ook meegenomen als onderdeel van een integraalkader/plan kapitaalgoederen, zoals IBOR (integraal beheer openbare ruimte), WRP (kapitaalgoed water en riolering) en Wegen (in combinatie met bijvoorbeeld civiele kunstwerken of speelvoorzieningen).

Onderzoeksresultaat zelfstandig kapitaalgoed

	Gebouwen	Groen	Kunstwerken	Riolering	Water	Wegen	Totaal
Ja	91%	80%	44%	81%	31%	82%	68%
Nee	3%	2%	24%	3%	11%	1%	7%
Onderdeel IBOR	4%	15%	13%	6%	5%	14%	9%
Onderdeel overig	1%	4%	4%	6%	4%	3%	4%
Onderdeel riool	0%	0%	0%	5%	48%	0%	9%
Onderdeel wegen	1%	0%	15%	0%	0%	1%	3%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Volgens de paragrafen onderhoud kapitaalgoederen is van de 158 onderzochte gemeenten (en 6 kapitaalgoederen per gemeente) 68% van de kapitaalgoederen zelfstandig en 25% onderdeel van het beleid van een andere kapitaalgoed.

In 7% van de gevallen valt uit de paragraaf niet op te maken of het betreffende kapitaalgoed zelfstandig is of wat de verdere inhoud hiervan is. Met name kunstwerken en water worden niet altijd goed beschreven. Het is wellicht lastig om te bepalen wat er onder water valt en mogelijk maken kunstwerken onderdeel uit van een groter beleidsprogramma (bijvoorbeeld wegen of IBOR). In veel gevallen van de 25% onzelfstandige kapitaalgoederen wordt in de paragraaf aangegeven dat ze onderdeel uitmaken van de paraplunota IBOR of WRP (beiden 9%). In hoeverre hierin het beleid, gewenst kwaliteitsniveau, financieel kader en onderhoud is beschreven, is niet altijd duidelijk.

Van de 25% onzelfstandige kapitaalgoederen is het grootste deel het kapitaalgoed water; 14% van het totaal (39% van 31%). Dat is gekoppeld aan het kapitaalgoed riool en onderdeel van het Gemeentelijk Water- en Riolering Plan (WRP). We zien dit ook bij civiele kunstwerken: van het totaal maakt 10% (van 31%) onderdeel uit van kapitaalgoed wegen.

In de paragraaf kapitaalgoederen moet per kapitaalgoed voldoende informatie opgenomen zijn voor de raad om hierop te kunnen beheersen en te sturen. Dit betekent dat in de paragraaf kapitaalgoederen alle belangrijke informatie moet staan om een raad voldoende inzicht te geven in de stand van zaken of voortgang van de aspecten rondom kapitaalgoederen.

Een integrale of niet integrale beleidsnota opstellen is primair een keuze van de raad. In de bijlage II staan de voor- en nadelen van beide opties.

5.2.1 Conclusies

- Gemeenten hebben vaak een beleidskader en beheerplan voor afzonderlijke kapitaalgoederen. Maar sommige kapitaalgoederen zijn onderdeel van integrale kaders/plannen, zoals het Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP) of het Integraal Beheer Openbare Ruimte (IBOR).
- In hoeverre kapitaalgoederen zelfstandig of onderdeel van een ander beleidsdocument moeten zijn, hangt af van de complexiteit en impact op de begroting en de wensen en behoeften van een raad.
- Uit het onderzoek van de paragrafen van gemeenten blijkt dat het niet altijd duidelijk is wat de definitie van de verschillende kapitaalgoederen is. Het is belangrijk voor de leesbaarheid en het begrip om meer duidelijkheid te geven over wat er onder bepaalde kapitaalgoederen wordt verstaan.

5.2.2 Aanbevelingen

- We adviseren gemeenten om met de raad in gesprek te gaan over de voor- en nadelen van een integrale of niet-integrale beleidsnota. De raad kan dan als kaderstellend orgaan een afgewogen keuze maken. In bijlage II staan de voor- en nadelen.
- Neem de kerngegevens van het areaal per kapitaalgoed als uitgangspunt op in het beleidskader. Neem specifieke wijzigingen van het gemeentelijk areaal op in het beheerplan en in de paragraaf kapitaalgoederen. Dit maakt zichtbaar dat het financieel vertaald is/wordt in de begroting.

5.3 Kwaliteitsniveau

Bij dit onderwerp is onderzocht of uit de paragraaf voldoende blijkt dat de raad een kwaliteitsniveau heeft vastgesteld (onafhankelijk van de hoogte van dat kwaliteitsniveau). Zonder een definitie of systeem om de kwaliteit te bepalen, bestaat het risico dat niet kan worden vastgesteld of er sprake is van achterstallig onderhoud en/of kapitaalvernietiging. De raad is autonoom om een kwaliteitsniveau vast te stellen, maar het kwaliteitsniveau moet wel voldoende zijn (in bijvoorbeeld CROW-termen minimaal kwaliteitsniveau C). Het kwaliteitsniveau van de kapitaalgoederen kan op diverse manieren vastgesteld worden.

De kwaliteitsindeling van veel gemeenten is gebaseerd op de indeling van de CROW of NEN-normen.

Onderzoeksresultaat kwaliteitsniveau

	Gebouwen	Groen	Kunstwerken	Riolering	Water	Wegen	Totaal
Ja	44%	64%	43%	44%	38%	72%	51%
Nee	8%	3%	9%	4%	5%	2%	5%
Onduidelijke status en voortgang	48%	33%	47%	52%	57%	26%	44%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

De paragrafen kapitaalgoederen geven aan dat van de 158 onderzochte gemeenten (en 6 kapitaalgoederen per gemeente) bij 51% van de kapitaalgoederen bekend is wat het uitgangspunt voor het kwaliteitsniveau is. Van 5% is er geen kwaliteitsniveau beschreven en van 44% is het onduidelijk of er gebruik wordt gemaakt van een kwaliteitsniveau.

Wat opvalt is:

- In 72% van de paragrafen is bij wegen een duidelijk kwaliteitsniveau vastgesteld en beschreven.
- Bij groen is dat bij 64% het geval.
- Bij het kapitaalgoed water is dit bij ongeveer 38% de situatie.

Het is opvallend dat in 5% van alle paragrafen geen kwaliteitsniveau staat beschreven. Het grootste deel betreft kunstwerken (9%) en in iets mindere mate gebouwen (8%).

Uit de paragraaf valt niet duidelijk op te maken waardoor dit komt. Het kan een raad helpen om te bepalen of hij extra of minder wil uitgeven aan een kapitaalgoed. Nu heeft de raad hier geen duidelijk sturingsmechanisme voor.

Wanneer we inzoomen op de kapitaalgoederen met een door de raad vastgesteld kwaliteitsniveau valt op dat bij 44% geen actueel kwaliteitsniveau in de paragraaf staat. Dit betekent dat voor de raad op basis van de paragraaf moeilijk te bepalen is met welk kwaliteitsniveau rekening wordt gehouden en daarmee ook of een gemeente 'in control' is op het onderhoud van de kapitaalgoederen.

Zoals in de inleiding wordt weergegeven, is de raad autonoom om een kwaliteitsniveau vast te stellen, maar dit moet wel voldoende zijn (bijvoorbeeld in CROW-termen minimaal kwaliteitsniveau C). Het beleidskader is geldig totdat er een nieuw beleidskader wordt vastgesteld. Om het kwaliteitsniveau te wijzigen, wordt een nieuw beleidskader vastgesteld. En moeten de financiële gevolgen vertaald worden in de begroting.

Gebrek aan inzicht in het vastgestelde kwaliteitsniveau beperkt de raad in het uitvoeren van zijn toezichthoudende taak en kan leiden tot hogere kosten door achterstallig onderhoud.

Op basis van het BBV, de Notitie materiële vaste activa en het GTK is een noodzakelijke termijn af te leiden om het beleidskader en het kwaliteitsniveau van kapitaalgoederen vast te stellen, afhankelijk van enkele voorwaarden.

Artikel 12 BBV verplicht gemeenten om ten minste vijf categorieën kapitaalgoederen (wegen, riolering, water, groen en gebouwen) in hun begroting te vermelden, inclusief beleidskaders en de voorgestelde afgeleide financiële gevolgen. Voor een goede controle op de financiën en een duurzame omgang met kapitaalgoederen moeten deze beleidskaders en onderhoudsplannen regelmatig worden geactualiseerd. Voor het beleidskader wordt geen specifieke termijn genoemd. Het is wel belangrijk om een recent plan te hebben om een actueel beeld te houden. Voor beheerplannen geldt een termijn van maximaal 5 jaar.

Het GTK beschrijft dat begrotingen en meerjarenramingen financiële ramingen moeten bevatten die realistisch zijn. Daarbij zijn actuele beleidskaders en beheerplannen noodzakelijk om te concluderen dat gemeenten aan de wet- en regelgeving voldoen. Het toezichtkader stelt dat de actuele financiële gevolgen van het onderhoud van kapitaalgoederen volledig in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen van de begroting worden verwerkt. Hiervoor moet de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen voldoen aan actuele gegevens. Dat houdt in dat een vernieuwing van het beleidskader en kwaliteitsniveau binnen een raadsperiode redelijk is om de financiële transparantie en continuïteit te beoordelen.

De Notitie materiële vaste activa (hoofdstuk 7) geeft aan dat voor elke categorie kapitaalgoed een actueel en haalbaar beleidskader inclusief een norm voor het kwaliteitsniveau noodzakelijk is.

5.3.1 Conclusie

- Uit de paragrafen blijkt vaak niet duidelijk of er een vastgesteld kwaliteitsniveau is.

5.3.2 Aanbevelingen

- Neem het vastgestelde kwaliteitsniveau per categorie kapitaalgoed op in de paragraaf.
- Op basis van het BBV, de Notitie materiële vaste activa en het GTK is een raadsperiode een redelijke termijn om het beleidskader en het kwaliteitsniveau vast te stellen. Dit zorgt voor een stabiele en voorspelbare evaluatie van onderhoud en financiële ramingen.
- We adviseren bij het vernieuwen van het beleidskader het kwaliteitsniveau opnieuw vast te stellen, ook als het kwaliteitsniveau hetzelfde blijft.
- Besteed aandacht aan een adequate manier van monitoring van kapitaalgoederen. Vergelijk de door de raad vastgestelde en de actuele kwaliteitsniveaus van de kapitaalgoederen. Breng hierbij afwijkingen in beeld en licht deze inhoudelijk toe. Zowel kwantitatief (zoals geld, oppervlakte en lengte) als kwalitatief (achterstanden, risico's en kwetsbaarheden).
- Versterk de informatiewaarde van de paragraaf door het door de raad vastgestelde kwaliteitsniveau te vergelijken met de actuele situatie. En volg daarin een gestructureerde aanpak. Door bijvoorbeeld gebruik te maken van meetbare KPI's, CROW-normen, en technische inspecties van de kwaliteit. Om daarmee onderhoudskosten van kapitaalgoederen te monitoren.

5.4 Financiën

Bij dit onderdeel onderzochten we in hoeverre de financiën van het onderhoud van kapitaalgoederen afzonderlijk vertaald zijn naar de begroting. We onderzochten in hoeverre de paragraaf hier inzicht in geeft en of er financiële beheersings- en sturingsinformatie ontbreekt voor de raad.

Gedetailleerde financiële informatie is nodig voor de kwaliteit van beleidsbeslissingen. Gebrek hieraan kan leiden tot inefficiënte en ineffectieve beleidsuitvoering. Dit maakt het moeilijk om toekomstige risico's te herkennen en te beheersen.

In het onderzoek heeft de werkgroep naar verschillende financiële aspecten gekeken in de paragraaf kapitaalgoederen. We hebben de aanwezigheid beoordeeld van:

- de opgenomen financiële vertaling van de kapitaalgoederen in de paragraaf;
- het onderscheid tussen groot en klein onderhoud;
- financiële gevolgen van areaaluitbreiding;
- financiële gevolgen van de (beschreven) investeringen;
- financiële gevolgen van de inflatie;
- financiële gevolgen van de (beschreven) bezuinigingen;
- op welke manier (exploitatie, voorziening groot onderhoud, reserve) de financiën zijn opgenomen;
- financiële gevolgen van de (beschreven) voorzieningen groot onderhoud.

Onderstaand overzicht geeft een beeld van de financiële vertaalslag van het onderhoud binnen de paragraaf.

Financiële vertaling in de paragraaf

	Gebouwen	Groen	Kunst- werken	Riolering	Water	Wegen	Totaal
Ja	63%	61%	55%	65%	53%	71%	61%
Ja, inclusief bijstelling onderhoudsni- veau/budget	2%	1%	1%	1%	1%	3%	2%
Nee	3%	4%	8%	5%	7%	4%	5%
Onduidelijke sta- tus en voortgang	33%	34%	36%	29%	40%	22%	32%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Van 63% van de onderzochte kapitaalgoederen is er aandacht besteed aan de financiële vertaling. Van 5% van de onderzochte kapitaalgoederen is geen informatie opgenomen over de financiële vertaling. Voor de rest is het onduidelijk. Dit betekent niet dat de betreffende informatie niet in de begroting is opgenomen, maar het ontbreekt dan wel in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen. Doel van een paragraaf is het bundelen van verspreid opgenomen informatie, zodat dit onderwerp zelfstandig te lezen en te beoordelen is door de raad.

Areaaluitbreiding verwerkt in de financiën

	Gebouwen	Groen	Kunst- werken	Riolering	Water	Wegen	Totaal
Ja	7%	12%	9%	8%	7%	16%	10%
Nee	5%	5%	5%	5%	4%	6%	5%
Onduidelijke sta- tus en voortgang	88%	83%	85%	87%	89%	78%	85%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Inflatie verwerkt in de financiën

	Gebouwen	Groen	Kunst- werken	Riolering	Water	Wegen	Totaal
Ja	11%	13%	11%	13%	13%	18%	13%
Nee	0%	0%	0%	0%	2%	2%	1%
Onduidelijke sta- tus en voortgang	89%	88%	89%	88%	86%	80%	87%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Investerings opgenomen in de paragraaf

	Gebouwen	Groen	Kunst- werken	Riolering	Water	Wegen	Totaal
Ja	27%	31%	27%	37%	27%	42%	32%
Nee	9%	7%	9%	7%	7%	6%	7%
Onduidelijke sta- tus en voortgang	65%	62%	63%	56%	66%	52%	61%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Bezuinigingen opgenomen in de paragraaf

	Gebouwen	Groen	Kunstwerken	Riolering	Water	Wegen	Totaal
Ja	1%	1%	1%	0%	0%	3%	1%
Nee	15%	15%	15%	17%	15%	16%	16%
Onduidelijke status en voortgang	84%	84%	84%	83%	85%	82%	83%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Bij slechts een klein gedeelte (13% van de gemeenten) is inzichtelijk gemaakt dat de inflatiecorrectie is verwerkt. Dit geldt ook voor het in beeld brengen van de areaaluitbreiding. In slechts 10% is de areaaluitbreiding van areaal inzichtelijk gemaakt.

Bij 1 op de 3 gemeenten is helder of de investeringen zijn meegenomen in het financieel totaalbeeld. Financiële gegevens over inflatie, areaal, investeringen en bezuinigingen opnemen in de paragraaf kapitaalgoederen is belangrijk om verschillende redenen:

- Het effect van inflatie op de kosten van onderhoud en investeringen moet duidelijk zijn, omdat inflatie de waarde van geld vermindert. De kosten voor toekomstige onderhoudsactiviteiten verhogen door de inflatie. Dit helpt bij het opstellen van een reële en nauwkeurige begroting.
- Door het areaal en de wijziging daarin op te nemen, is er inzicht in de omvang en de bijbehorende onderhoudskosten.
- Voorgenomen investeringen inzichtelijk maken helpt bij het bepalen van toekomstige onderhoudslasten.
- In tijden van financiële druk of budgetbeperkingen is het noodzakelijk om te weten waar bezuinigingen mogelijk zijn zonder afbreuk te doen aan het noodzakelijke onderhoud voor instandhouding op lange termijn.
- Het opnemen van financiële gegevens draagt bij aan de transparantie en verantwoordingsplicht naar zowel de raad als de burgers. Dit zorgt voor een duidelijk beeld van hoe publieke middelen worden beheerd en besteed.
- Door rekening te houden met bovenstaande aspecten kunnen mogelijke financiële risico's beter worden geïdentificeerd en beheerd. Dat draagt bij aan een stabiele financiële toekomst van de gemeente.

Voorziening groot onderhoud opgenomen in de paragraaf

	Gebouwen	Groen	Kunstwerken	Riolering	Water	Wegen	Totaal
Ja	47%	13%	23%	38%	27%	37%	31%
Nee	11%	36%	20%	11%	16%	22%	19%
Onduidelijke status en voortgang	42%	51%	57%	51%	57%	42%	50%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Gemiddeld is voor 31% van kapitaalgoederen een voorziening groot onderhoud opgenomen.

Onderscheid tussen klein en groot onderhoud

	Gebouwen	Groen	Kunst- werken	Riolering	Water	Wegen	Totaal
Ja	31%	20%	23%	20%	16%	37%	24%
Nee	22%	25%	22%	25%	26%	20%	23%
Onduidelijke status en voortgang	47%	55%	56%	55%	58%	43%	52%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Er wordt in beperkte mate onderscheid gemaakt tussen groot en klein onderhoud. Bij gemiddeld 75% van de kapitaalgoederen is er geen- of onvoldoende duidelijkheid over het onderscheid. Het onderscheid in beeld brengen is wenselijk om verschillende redenen:

- Door een duidelijk onderscheid te maken, wordt de financiële situatie van de gemeente transparanter. Klein onderhoud komt altijd ten laste van de exploitatie, voor groot onderhoud kan ook gekozen worden voor een onderhoudsvoorziening.
- Het onderscheid en inzicht maakt het mogelijk om een betere planning en structuur voor onderhoudsactiviteiten te maken. Klein onderhoud is regelmatig en voorspelbaar, terwijl groot onderhoud planmatig en kostbaar is.
- Het onderscheid helpt gemeenten om kapitaalgoederen te beheren en om achterstallig onderhoud te voorkomen.

Wijze van financiële vertaling van onderhoudslasten

	Gebouwen	Groen	Kunst- werken	Riolering	Water	Wegen	Totaal
Exploitatie	5%	48%	21%	14%	21%	14%	21%
Exploitatie en reserve	2%	4%	0%	0%	0%	5%	2%
Exploitatie en voorziening groot onderhoud	27%	9%	21%	27%	18%	32%	22%
Onduidelijke financiële vertaling	32%	38%	41%	36%	46%	29%	37%
Voorziening groot onderhoud	34%	2%	16%	23%	14%	20%	18%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Bij gemiddeld 63% van de onderzochte kapitaalgoederen is in de paragraaf duidelijk gemaakt op welke manier de financiële middelen van de kapitaalgoederen over de begroting zijn verdeeld, via de exploitatie, reserves en/of voorzieningen groot onderhoud.

Fluctuaties van financiën

	Gebouwen	Groen	Kunst- werken	Riolering	Water	Wegen	Totaal
Ja	18%	15%	12%	16%	14%	15%	15%
Nee	23%	21%	19%	23%	22%	29%	23%
Onduidelijke sta- tus en voortgang	59%	65%	69%	61%	65%	56%	62%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Bij fluctuaties is gekeken naar de weergave van de meerjarige financiële ontwikkeling.

Bij een minderheid van de gemeenten (15%) blijkt dat de financiële uitgangspunten van de begroting leiden tot fluctuaties. Bij 85% van de onderzochte gemeenten blijken de financiën van de kapitaalgoederen in alle jaren gelijk of niet in de paragraaf opgenomen.

De manier van de financiële vertaling opnemen in de paragraaf is belangrijk om verschillende redenen:

- Onttrekkingen en toevoegingen aan voorzieningen groot onderhoud bijhouden geeft een duidelijk beeld van hoe financiële middelen worden ingezet om kapitaalgoederen te onderhouden en te verbeteren. Dit helpt bij het plannen van toekomstige uitgaven en verzekert dat er voldoende middelen beschikbaar zijn om onderhoud uit te voeren.
- Exploitatiebedragen opnemen helpt om het inzicht van het kostenniveau op diverse onderdelen zichtbaar te maken. Dit helpt bij het afwegen van financiële beslissingen. Bijvoorbeeld bij lasten van nieuwe investeringen.
- Door de kosten en behoeften over verschillende begrotingsjaren inzichtelijk te maken kan de gemeente anticiperen op toekomstige financiële ontwikkelingen.
- Het BBV en het GTK stellen specifieke wettelijke eisen aan financiële rapportage en verantwoording. Wanneer aan deze eisen wordt voldaan, verbetert dit transparantie en verantwoordelijkheid. Dit biedt de raad de mogelijkheid om adequate beleidsbeslissingen te nemen.

5.4.1 Conclusies

- Het merendeel van de onderzochte gemeenten voldoet niet aan de eisen van het BBV en het GTK.
- De financiële informatie die vanuit de paragraaf opgehaald kan worden, is ontoereikend om een compleet beeld te krijgen over de financiële situatie van onderhoud kapitaalgoederen.
- Uit het onderzoek blijkt dat de financiële vertaling van de afzonderlijke onderdelen niet voldoende inzichtelijk is gemaakt.
- Om meer informatie op te halen is het noodzakelijk om elders in de begroting te zoeken en/of achterliggende documenten erbij te zoeken. Het doel om dit in één paragraaf samen te vatten wordt niet gehaald.

5.4.2 Aanbevelingen

- Verbeter de informatiewaarde door aandacht te geven aan presentatie door een toelichting op de financiële uitgangspunten op te nemen, zoals klein- en groot onderhoud, bezuinigingen, begrotingsfluctuaties, investeringen, inflatie en areaaluitbreiding.
- Neem alle relevante financiële informatie meerjarig op in de paragraaf (bijvoorbeeld in een tabel, zie bijlage I).

5.5 Achterstallig en uitgesteld onderhoud

In de Notitie materiële vaste activa van de commissie BBV wordt vermeld dat er sprake kan zijn van achterstand of achterstallig onderhoud als onderhoud niet tijdig volgens het onderhoudsplan wordt uitgevoerd. Om begripsverwarring te voorkomen, gebruiken we in dit rapport de term 'uitgesteld onderhoud' (in plaats van 'achterstand') als de kwaliteit van het betreffende object nog niet is aangetast. Bij achterstallig onderhoud is dat wel het geval: er wordt niet (meer) voldaan aan het door de raad vastgestelde kwaliteitsniveau of wettelijke normen.

Als onderhoud niet tijdig volgens de planning wordt uitgevoerd, kan er achterstallig onderhoud ontstaan. Dit kan (in het ergste geval) leiden tot kapitaalvernietiging en/of onveilige situaties en tot onverwacht onderhoud met hogere herstellasten. Achterstallig onderhoud is iets anders dan uitgesteld onderhoud. Bij uitgesteld onderhoud wordt er weliswaar afgeweken van de onderhoudsplanung, maar zonder dat dit leidt tot kapitaalvernietiging en of onveilige situaties. Dit kan ook ontstaan door onvoldoende financiële vertaling in de begroting van het door de raad vastgestelde kwaliteitsniveau. Een bekende oorzaak van achterstallig onderhoud is dat er is bezuinigd op het beheer van de openbare ruimte.

Achterstallig onderhoud moet uiterlijk binnen een redelijke termijn hersteld worden. Dit herstel van het achterstallig onderhoud wordt aangemerkt als een verplichting waarvan de omvang, door middel van een inventarisatie en een financiële vertaling van het achterstallig onderhoud, redelijkerwijs in te schatten is. Op basis van artikel 44 lid 1a BBV moet een voorziening worden gevormd voor herstel. De gemeente moet een herstelplan maken om het achterstallig onderhoud weg te werken.

In de Notitie materiële vaste activa staat dat het niet langer acceptabel is om het achterstallig onderhoud binnen vier jaar in te lopen, maar dat de voorziening achterstallig onderhoud in één keer moet worden gevormd.

Achterstallig onderhoud vermeld in de paragraaf

	Gebouwen	Groen	Kunst- werken	Riolering	Water	Wegen	Totaal
Ja, geen voorziening	3%	3%	4%	3%	3%	5%	3%
Ja, voorziening getroffen	2%	2%	0%	0%	0%	7%	2%
Ja, voorziening/ herstelplan in concept	1%	3%	1%	1%	0%	3%	1%
Nee	25%	22%	18%	24%	20%	24%	22%
Onduidelijke sta- tus en voortgang	70%	71%	77%	72%	77%	61%	71%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

In veel paragrafen blijkt niet duidelijk of er sprake is van achterstallig onderhoud: er wordt (helemaal) geen melding van gemaakt. In die gevallen is het resultaat 'Onduidelijke status en voortgang'. In circa 22% van de onderzochte gemeenten is expliciet vermeld dat er geen sprake is van achterstallig onderhoud.

Met name bij wegen wordt wel melding gemaakt dat er sprake is van achterstallig onderhoud (circa 15%). Bij de andere kapitaalgoederen is dit percentage veel lager.

Als bij wegen melding is gemaakt van achterstallig onderhoud, is in ongeveer de helft van de gevallen een voorziening achterstallig onderhoud getroffen. In een kwart van de gevallen is een voorzien/herstelplan in concept gereed. Bij de overige is alleen vermeld dat er sprake is van achterstallig onderhoud, zonder dat er wordt ingegaan op of er (al dan niet in concept) een voorziening achterstallig onderhoud/herstelplan voor is/wordt getroffen.

Uitgesteld onderhoud vermeld in de paragraaf

	Gebouwen	Groen	Kunst- werken	Riolering	Water	Wegen	Totaal
Ja	4%	4%	8%	8%	4%	12%	6%
Nee	8%	8%	8%	8%	8%	8%	8%
Onduidelijke status en voortgang	88%	88%	85%	85%	88%	81%	86%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

In veel paragrafen blijkt niet duidelijk of er sprake is van uitgesteld onderhoud: er wordt (helemaal) geen melding van gemaakt. Dit is dus uitsluitend gebaseerd op de informatie die is opgenomen in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen. In circa 8% (gemiddeld) van de gemeenten is expliciet vermeld dat er geen sprake is van uitgesteld onderhoud.

5.5.1 Conclusies

- Uit de paragraaf blijkt vaak niet of er sprake is van achterstallig onderhoud. Dat wil zeggen: er wordt (helemaal) geen melding van gemaakt. Als het wel wordt vermeld, ontbreekt vaak de toelichting wat er met achterstallig onderhoud wordt bedoeld.
- Als vermeld is dat er sprake is van achterstallig onderhoud, wordt er vaak niet op ingegaan of er (al dan niet in concept) een voorziening achterstallig onderhoud/herstelplan voor is/wordt getroffen.
- Over uitgesteld onderhoud is in de meeste paragrafen geen informatie te vinden.

5.5.2 Aanbevelingen

- Vermeld in de paragraaf altijd per categorie kapitaalgoed of er wel of geen sprake is van achterstallig onderhoud. Geef een (korte) toelichting waaruit het achterstallig onderhoud bestaat:
 - oorzaak
 - fysieke omvang (kwantificering)
 - financiële omvang
 - herstelplan inclusief financiële vertaling
 - risico's
- Als er (ook) sprake is van uitgesteld onderhoud ga hier dan ook op in. Pas het onderhoudsplan hierop aan voor beschikbaar stellen van capaciteit en middelen. Bij een voorziening groot onderhoud blijven de middelen beschikbaar. Bij een werkwijze van exploitatiebudgetten kan dit bijvoorbeeld door budgetoverheveling naar het nieuwe jaar om de achterstand in te halen.
- Neem achterstallig en uitgesteld onderhoud niet alleen op in de jaarlijkse begrotings- en jaarrekeningcyclus, maar ook in tussentijdse rapportages van de p & c cyclus. Dit om risico's te signaleren en indien nodig op tijd bij te sturen.

BIJLAGE I VOORBEELD INFORMATIETABELLEN

Informatietabel Totaalbeeld onderhoud kapitaalgoederen

In de onderstaande tabel geven we een mogelijkheid om het totaalbeeld op hoofdlijnen inzichtelijk te maken met betrekking tot het beleid, het beheer, de financiën en de voortgang van het onderhoud per kapitaalgoed.

Na deze korte samenvatting adviseren wij de uitgebreidere toelichting per kapitaalgoed op te nemen, zodat alle informatie die versnipperd in de begroting staat wordt gebundeld. Het doel van een paragraaf is immers om de raad voldoende inzicht te geven met een dwarsdoorsnede van de begroting.

Kapitaal goed	Beleid			Beheer			Voortgang Onderhoud
	Nota aanwezig	Looptijd	Kwaliteitsniveau	Plan aanwezig	Looptijd	Financiële vertaling in paragraaf	Achterstallig/ Uitgesteld
Wegen	ja/nee	Van jaar/tot en met jaar		ja/nee	Van jaar/tot en met jaar	ja/nee	achterstallig/ uitgesteld
Civil technische kunstwerken							
Riolering							
Water							
Groen							
Gebouwen							

Informatietabel Financiële toelichting per kapitaalgoed

In de uitgebreidere toelichting per kapitaalgoed adviseren wij per kapitaalgoed het totaalbeeld op hoofdlijnen inzichtelijk te maken met betrekking tot de financiën.

Onderhoudslasten kapitaalgoed (x € 1.000)	JR T-1	Begr T	Begr T+1	Begr T+2	Begr T+3
Groot onderhoud toevoeging aan de voorziening					
Groot onderhoud exploitatielasten					
Klein onderhoud exploitatielasten					
Overige onderhoudslasten					
Totaal onderhoudslasten kapitaalgoed					
Totaal exploitatiebaten kapitaalgoed					

Voorziening groot onderhoud kapitaalgoed (x € 1.000)	JR T-1	Begr T	Begr T+1	Begr T+2	Begr T+3
Stand per 1 januari					
Toevoeging voorziening groot onderhoud					
Onttrekking voorziening groot onderhoud					
Stand per 31 december					

Voorziening achterstallig onderhoud kapitaalgoed (x € 1.000)	Jaar vormen (T)	T=1	T+2	T+3	T+4
Stand per 1 januari					
Toevoeging voorziening achterstallig onderhoud					
Onttrekking voorziening achterstallig onderhoud					
Stand per 31 december					

Optioneel

In het kader van de samenhang met het onderhoud kapitaalgoederen is het aan te bevelen om informatie op te nemen over de nieuwe (her)investeringen in kapitaalgoederen en de bijbehorende kapitaallasten.

Investeringen (x € 1.000)	JR T-1	Begr T	Begr T+1	Begr T+2	Begr T+3
Investeringen kapitaalgoed					
Kapitaallasten van deze investeringen					



BIJLAGE II VOOR- EN NADELEN INTEGRAAL OF NIET-INTEGRAAL BELEIDSKADER

Volgens het BBV, de Notitie materiële vaste activa en het GTK biedt het opnemen van kapitaalgoederen in een *integraal beleidsdocument* verschillende voor- en nadelen voor een gemeente. Hieronder staan de belangrijkste voor- en nadelen.

Voordelen

- **Samenhang en overzicht:** Een integraal beleidsdocument zorgt voor totaaloverzicht van alle gemeentelijke kapitaalgoederen. Dit maakt het makkelijker om beleid en beheer op elkaar af te stemmen en draagt bij aan een beter inzicht in de samenhang tussen onderhoud, investeringen en langetermijnstrategieën.
- **Beleidsafstemming:** De opname van kapitaalgoederen in een integraal beleidsdocument vergemakkelijkt de afstemming tussen verschillende afdelingen, zoals financiën, techniek en ruimtelijke ordening. Dit zorgt ervoor dat beleidsdoelen voor kapitaalgoederen consistent worden uitgevoerd.
- **Efficiënte besluitvorming:** Door een integraal document kan de raad gemakkelijker beslissingen nemen, omdat alle relevante informatie over kapitaalgoederen in één document is opgenomen. Dit voorkomt versnipperde informatie en bevordert een efficiëntere beoordeling.
- **Duurzaam beheer:** Het bundelen van kapitaalgoederenbeleid in een integraal document kan bijdragen aan duurzamer en toekomstbestendiger beheer, door expliciet aandacht te besteden aan de levensduur van activa en de financiële en maatschappelijke implicaties daarvan.

Nadelen

- **Complexiteit:** Een integrale benadering kan het beleidsdocument zeer complex maken, omdat het een breed scala aan kapitaalgoederen (zoals wegen, riolering, gebouwen) omvat met verschillende onderhouds- en investeringsvereisten. Dit kan de overzichtelijkheid en toegankelijkheid van het document verminderen.
- **Verminderde flexibiliteit:** Wanneer kapitaalgoederen in één integraal document worden opgenomen, kan het moeilijker zijn om snel in te spelen op onverwachte ontwikkelingen of wijzigingen in specifieke sectoren. Immers, wanneer voor één categorie kapitaalgoederen aanpassingen nodig zijn, dan vraagt dit om een herziening van het gehele document.
- **Verschuivende verantwoordelijkheden:** Omdat kapitaalgoederen vaak onder verschillende afdelingen vallen (zoals vastgoed of wegenbeheer), kan een integraal document leiden tot overlappings of conflicten in verantwoordelijkheden tussen verschillende afdelingen. Dat kan de efficiëntie van de uitvoering verminderen.
- **Extra administratieve last:** Een integraal document maken en bijhouden vraagt om coördinatie tussen verschillende afdelingen en een aanzienlijke administratieve inspanning. Dit kan leiden tot hogere werkdruk en kosten. Een integraal beheerplan kan daardoor leiden tot vertraging met het risico op het niet meer actueel zijn van alle beheerplannen.

Het opstellen van een zelfstandig, *niet-integraal beleidsdocument* voor kapitaalgoederen, waarin meerdere kapitaalgoederen apart worden beschreven, biedt volgens het BBV, de Notitie materiële vaste activa en het GTK zowel voor- als nadelen voor gemeenten. Hieronder worden deze voor- en nadelen toegelicht.

Voordelen

- Specifieke focus per kapitaalgoed: Door afzonderlijke beleidsdocumenten te maken per categorie kapitaalgoederen, kan er diepgaander worden ingegaan op de specifieke eisen en behoeften van elke categorie kapitaalgoed, zoals wegen, riolering, of vastgoed. Dit maakt het beleid meer gericht en relevant per categorie.
- Flexibiliteit: Het beheren van kapitaalgoederen in afzonderlijke beleidsdocumenten biedt flexibiliteit. Het is eenvoudiger om specifieke beleidsdocumenten te herzien en aan te passen zonder dat dit invloed heeft op andere sectoren of kapitaalgoederen. Dat bevordert efficiëntie bij veranderingen of onverwachte ontwikkelingen.
- Eenvoudige aanpassingen: Wanneer nieuwe inzichten of wijzigingen noodzakelijk zijn voor een specifiek kapitaalgoed, kan een zelfstandig beleidsdocument eenvoudiger worden bijgewerkt dan een integraal beleidsdocument, waar een aanpassing impact kan hebben op meerdere onderdelen.
- Beter uitvoerbaar: Beleidsdocumenten die per kapitaalgoed zijn opgesteld, kunnen beter beheersbaar zijn voor de verantwoordelijke teams. De verantwoordelijkheden en budgetten zijn per categorie kapitaalgoed helder omschreven. Dat leidt tot duidelijkheid in de uitvoering en monitoring.

Nadelen

- Gebrek aan samenhang: Het opstellen van afzonderlijke beleidsdocumenten kan leiden tot fragmentatie. Er kan een gebrek aan samenhang ontstaan tussen het beleid voor verschillende kapitaalgoederen, waardoor kansen voor een strategische, integrale aanpak worden gemist.
- Beperkte beleidsafstemming: Zonder een integrale benadering bestaat het risico dat het onderhoud en de vervangingsinvesteringen van verschillende kapitaalgoederen niet goed op elkaar zijn afgestemd. Dit kan leiden tot inefficiënties, bijvoorbeeld doordat er conflicten ontstaan in de prioritering van middelen of projecten.
- Minder overzicht voor de raad: Bij meerdere afzonderlijke beleidsdocumenten kan de raad moeite hebben om een volledig overzicht te krijgen van het totale beheer en onderhoud van kapitaalgoederen. Dit kan besluitvorming bemoeilijken, vooral als er geen duidelijk beeld is van de algehele financiële en operationele status van de verschillende activa.
- Administratieve lasten: Het bijhouden van meerdere beleidsdocumenten voor verschillende kapitaalgoederen kan leiden tot een hogere administratieve last. De noodzaak om meerdere rapportagesystemen te beheren en afstemming tussen afdelingen te coördineren kan leiden tot meer werk en hogere kosten.

BIJLAGE III DEFINITIES

Term	Definitie
Achterstallig onderhoud	Onderhoud dat niet op tijd is uitgevoerd, waardoor een onderhoudsrichtlijn is overschreden en niet (meer) wordt voldaan aan het door de raad vastgestelde kwaliteitsniveau. Achterstallig onderhoud kan leiden tot schade en/of onveilige situaties, hetgeen vaak leidt tot hogere herstelkosten. In dat geval is er een zodanig slechte onderhoudstoestand dat de waarde, het gebruik en/of de levensduur van het investeringsgoed wordt aangetast.
Beheerplan	De vastgestelde gemeentelijke visie en kader mbt de kapitaalgoederen wordt vertaald in een beheerplan. Vanuit de beheerplannen is er een reëel inzicht in de daaruit voortvloeiende financiële consequenties. Een beheerplan beslaat meerdere jaren.
Beleidskader	In het beleidskader worden door de raad de kaders vastgesteld voor het beleid ten aanzien van het onderhoud van de kapitaalgoederen. De raad stelt hierin het gewenste onderhoudsniveau vast.
Groot onderhoud	Uitvoering van correctieve maatregelen, als gevolg van slijtage na een langere periode van gebruik, om een object in goede staat (op een vooraf bepaald kwaliteitsniveau) te houden of te brengen. Groot onderhoud dient zich in de regel aan, is daarom vaak gepland, is veelal ingrijpend van aard en betreft een groot of belangrijk deel van het object.
Klein onderhoud	Preventieve maatregelen en dagelijkse reparaties die noodzakelijk zijn om het object in goede werkende en veilige staat te houden tegen een van te voren vastgesteld kwaliteitsniveau.
Kwaliteitsniveau	Een maat (norm) voor de staat van onderhoud waarop een kapitaalgoed zich moet bevinden. De raad is autonoom om een kwaliteitsniveau vast te stellen, maar het kwaliteitsniveau moet wel voldoende zijn (in bijvoorbeeld CROW-termen voor wegen minimaal kwaliteitsniveau C). Het kwaliteitsniveau van de kapitaalgoederen kan op diverse manieren of methoden vastgesteld worden.
Onderhoudsvoorziening	Lasten van groot onderhoud kunnen in het jaar van ontstaan ten laste van een vooraf gevormde voorziening worden gebracht (artikel 44 lid 1c BBV). Een dergelijke voorziening wordt door de raad, op grond van de financiële verordening artikel 212 Gemeentewet, gevormd om de lasten groot onderhoud over meerdere begrotingsjaren te egaliseren. De voorziening wordt, voorafgaand aan de onderhoudsactiviteiten, systematisch ten laste van de exploitatie gevoed met zodanige bedragen dat de voorziening over de gehele looptijd genomen voldoende is voor het bekostigen van de uitvoering van het groot onderhoud. Indien een voorziening is gevormd, moeten de onderhoudslasten direct ten laste van de voorziening worden gebracht. Deze lasten mogen niet via de exploitatie worden geboekt. Lasten van groot onderhoud kunnen alleen dan ten laste van een gevormde voorziening worden gebracht, indien er een recent beheerplan van het kapitaalgoed aanwezig is.
Uitgesteld onderhoud	Bij uitgesteld onderhoud wordt er weliswaar afgeweken van de onderhoudsplanning, maar zonder dat dit leidt tot kapitaalvernietiging of onveilige situaties. Om begripsverwarring te voorkomen, gebruiken we in dit rapport de term 'uitgesteld onderhoud' (in plaats van 'achterstand') als de kwaliteit van het betreffende object nog niet is aangetast.
Zelfstandig kapitaalgoed	Gemeente beschikken over specifieke kaders, beleid, beheer, financiën en toelichting van de verschillende categorieën van de kapitaalgoederen. Er is geen sprake van een zelfstandig kapitaalgoed als de gemeente een kapitaalgoed meegenomen heeft als onderdeel van een integraal kader kapitaalgoederen, zoals IBOR (integraal beheer openbare ruimte) en WRP (kapitaalgoed water en riolering).

