

Onderhoud gemeentelijke gebouwen.

Deel 1: Algemeen

Inhoud

Deel 1: Algemeen	0
Inhoud.....	1
1. Inleiding	2
2. Gemeentelijk vastgoed (kapitaalgoed).....	2
2.1 Fases van een gebouw.....	2
2.2 Gemeentelijk portfoliobeleid	3
2.3 Waarom een onderhoudsstrategie?	4
3. Wat is onderhoud?	4
3.1 Behoud functionaliteit.....	4
3.2 Soorten onderhoud	5
3.3 Dagelijks onderhoud.....	6
3.4 Planmatig onderhoud.....	6
4. Het proces van planmatig onderhoud.....	7
4.1 Algemeen.....	7
4.2 Inspectie en conditiemeting.....	7
4.3 Meerjaren onderhoudsplannen (MOP).....	8
4.4 Ambitieniveau	8
4.5 AP-matrix.....	9
4.6 Uitvoeringsplannen	10
4.7 Inkoop en aanbesteding	10
4.8 Wettelijk kader	10
5. Financiële aspecten	10
5.1 Wetgeving.....	10
5.2 Beheer van kapitaalgoederen	11

Deel 1: Algemeen

1. Inleiding

Gemeenten hebben veelal verschillende kapitaalgoederen in hun bezit. Bij kapitaalgoederen moet gedacht worden aan wegen, bruggen, riolering, openbare verlichting en gebouwen. Deze kapitaalgoederen vertegenwoordigen een kapitaal dat op een goede manier beheerd en onderhouden moet worden.

De gemeenschappelijke regeling “Noaberkracht Dinkelland Tubbergen” verzorgt het beheer en onderhoud van deze kapitaalgoederen voor zowel de gemeente Dinkelland als de gemeente Tubbergen. Het beheer en onderhoud van kapitaalgoederen kan op diverse wijzen worden vormgegeven, maar het is wel aan regels gebonden.

Deze nota gaat in op de regels die op het beheer en onderhoud van de kapitaalgoederen van toepassing zijn. Het beschrijft een onderhouds- en beheerbeleid, die in de basis geharmoniseerd is, maar voor beide gemeenten op het gebouwenbestand kan verschillen. Deze nota bestaat daarom uit twee delen:

- “Deel 1” is een beschrijving van hoe verantwoord omgegaan kan worden met het beheer en onderhoud op de kapitaalgoederen gebouwen.
- “Deel 2” gaat in op het onderhoudsbeleid op het gebouwenbestand per gemeente.

Dit houdt in dat er, naast het algemene Deel 1, een Deel 2 bestaat voor de gemeente Dinkelland en een Deel 2 voor de gemeente Tubbergen.

2. Gemeentelijk vastgoed (kapitaalgoed)

2.1 Fases van een gebouw

Een gebouw (als onderdeel van het vastgoed) heeft in het algemeen een eigenaar en een gebruiker. De eigenaar heeft het bezit van het gebouw en daarmee ook de eigenaarslasten (kapitaallasten, vaste lasten, kosten groot onderhoud etc.) . De gebruiker heeft slechts het gebruik op het gebouw en de daarmee samenhangende gebruikslasten (huurlasten, energielasten, klein onderhoudslasten etc.).

Een gebouw dat in eigendom is wordt gezien als vastgoed (kapitaalgoed). Het vertegenwoordigt een bepaalde waarde (marktwaarde, boekwaarde etc.). De wijze waarop een gebouw onderhouden is bepaalt mede de waarde ervan, zowel qua gebruik als financieel gezien. Het spreekt voor zich dat goed onderhoud en beheer een positieve invloed heeft op de waarde en de gebruiksduur van een gebouw. De totale gebruikstijd wordt ook wel de levensduur van een gebouw genoemd. We onderscheiden een economische, esthetische en technische levensduur. Deze hoeven allemaal geen gelijke tred met elkaar te houden en houden op hun beurt weer verband met de vastgoedwaarde.

Voor de omgang met vastgoed schrijft de rijksoverheid financiële spelregels voor waaraan de gemeente zich moet houden. Deze spelregels staan o.a. beschreven in het ‘Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten van 17 januari 2003’ (BBV). Het BBV beschrijft de levensduur van een gebouw in een drietal fasen:

1. fase (1) nieuwbouw; de periode van oprichting tot ingebruikname van het gebouw
2. fase (2) onderhoud; de periode van het in gebruik zijn van het gebouw
3. fase (3) renovatie (vergelijkbaar met fase 1); de periode waarin het gebouw een facelift krijgt voor een tweede gebruiksfase.

Fase 1 en fase 3 zijn de fases waarin de investeringen worden gedaan voor het (her)oprichten van het kapitaalgoed. In deze fase spelen strategische en politieke belangen een rol. Fase 2 is de fase waarin het kapitaalgoed zo goed mogelijke beheerd en onderhouden moet worden om onnodig verlies in gebruiks- en/of financiële waarde te voorkomen. Deze nota heeft betrekking op die fase 2 “onderhoud en beheer”. In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op de financiële spelregels vanuit o.a. de BBV met betrekking tot gemeentelijk vastgoed .

2.2 Gemeentelijk portfoliebeleid

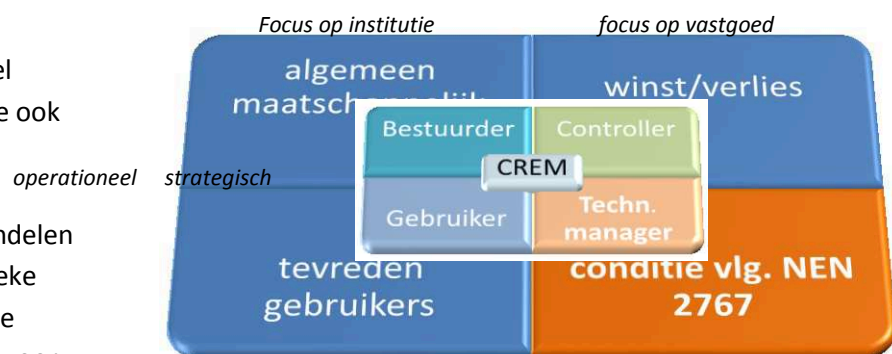
Vastgoed wordt ook wel het vijfde bedrijfsmiddel genoemd naast kapitaal, medewerkers, informatie en technologie. Gemeentelijk vastgoed heeft een sterk maatschappelijke context en kent veelal een grote verscheidenheid aan gebruikers. En vanuit de focus op vastgoed is er aandacht voor de financiële en de technische staat (kwaliteit) waarin een pand verkeert. Al deze aspecten samen geven een integraal beeld van hoe het gemeentelijk vastgoed ‘functioneert’ voor het doel waarvoor het in bezit is (zie ook figuur 1: CREM).

Er is een verschil in het handelen van de gemeente als publieke rechtspersoon of als private partij. Een gemeente staat voor allerlei maatschappelijke opgaven

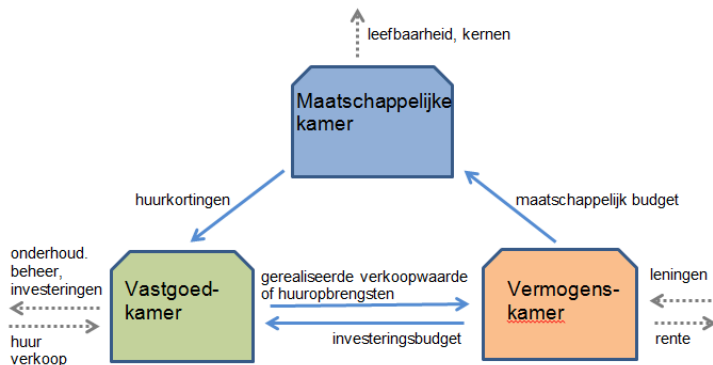
en legt daarover inhoudelijk en financieel verantwoording af. Bij de uitvoering van haar publieke taken maakt de gemeente o.a. gebruik van de panden die in haar eigendom zijn. Bij de exploitatie van het vastgoed zelf treedt de gemeente als eigenaar van het pand op in haar private rol.

Gemeenten hebben elke 4 jaar een nieuw collegeprogramma waarin verschillende maatschappelijke uitdagingen worden benoemd. Ze wordt daarbij geconfronteerd met het spanningsveld dat er geen eenduidige beantwoording mogelijk is over de wijze waarop zij haar doelstellingen dient te realiseren. Eenzelfde probleem kennen bijvoorbeeld ook corporaties. In tegenstelling tot commerciële ondernemingen is een eenduidige focus op het financiële resultaat niet mogelijk.

Het Driekamer Model (figuur 2) vormt mogelijk een geschikt denkkader bij het onderscheiden van de verschillende taken en rollen van de gemeente als het gaat om de inzet en het gebruik van haar vastgoed. Eén van de aspecten die daarbij spelen is de verhuur (en gehanteerde tarieven). Behalve geldstromen zijn er natuurlijk ook informatiestromen te onderscheiden.



Figuur 1: Corporate Real Estate Management



Figuur 2: DriekamerModel (Johan Conijn)

Het voert in het kader van deze nota te ver om hier verder op in te gaan; we volstaan derhalve ook met alleen de vermelding ervan. Vroeger was beheer en onderhoud (te) vaak een zaak van alleen maar ‘op de winkel passen’. In de nieuwe economie pleit men er steeds vaker voor om proactief te sturen op het portfoliebeleid bij het realiseren van haar maatschappelijke opgaven. Mogelijk biedt dit model dan ook aanknopingspunten om

vastgoedbeleid duidelijker te positioneren binnen de gemeentelijke organisatie (‘vastgoed 3.0’). In deze notitie beperken we ons echter tot alleen het onderhoud tijdens de gebruiksfase van de gebouwen (operationeel niveau).

2.3 Waarom een onderhoudsstrategie?

Gebouwen vertegenwoordigen een zekere waarde als kapitaalgoed van de gemeente. En daarbij spelen ze een belangrijke rol bij het vervullen van allerlei maatschappelijke behoeften. Daarmee geeft het ook gelijk de noodzaak van strategisch beheer en goed onderhoud aan om zodoende de waarde van het gemeentelijk vastgoed te behouden voor de functie in de toekomst. Het plan geeft inzicht in dit onderhoud voor de langere termijn. Het geeft een beeld op de verwachte financiële middelen die nodig zijn om het gemeentelijk vastgoed in de gewenste conditie te houden c.q. te brengen. Aan de hand hiervan kun je gericht en efficiënt onderhoud uit voeren, afgestemd op functie(s) van het gebouw. Aan de andere kant zijn de beschikbare financiële middelen (budget) bepalend en kunnen prioriteiten door de eigenaar anders worden gesteld. Door bestuurlijk het gewenste onderhoudsniveau (ambitieniveau) van de gebouwen vast te stellen en prioriteiten te stellen ten aanzien van het uit te voeren onderhoud kan die strategie vorm en inhoud worden gegeven.

3. Wat is onderhoud?

3.1 Behoud functionaliteit

Gebouwen hebben door het gebruik, weersinvloeden en veroudering te maken met slijtage. Het gevolg hiervan is dat de technische kwaliteit van het gebouw in al zijn onderdelen achteruit gaat, waardoor op den duur de functionaliteit van het gebouw of de installatie in het geding komt. Algemeen kan worden gesteld dat onderhoudskosten worden gemaakt om het gebouw gedurende de levensduur op een bepaald kwaliteitsniveau te houden, naar behoren te laten functioneren en een bepaalde representativiteit te laten houden.

Het onderhoud van een gebouw begint al direct na de oprichting van een gebouw. De gebruiker neemt na de oplevering haar intrek, waarmee het gebruiksproces start en hiermee dus ook de slijtage en de veroudering.

Het onderhoud van het omliggende terrein, tuin, parkeerplaatsen en toegangspaden valt buiten de beschouwing van dit document. Dit is opgenomen in de onderhoudstaken van de buitendienst.

Aan het eind van de (technische) levensduur van een gebouw (einde fase 2) wordt soms besloten tot ingrijpende aanpassingen, waardoor het pand een nieuwe gebruikperiode in gaat. Deze modificaties, verbouwingen of renovaties zijn zogeheten levensduur verlengende investeringen (zie ook 5.1.2). Een besluit tot investeringen voor een tweede gebruikperiode wordt vaak ingegeven door economische, sociale of maatschappelijke ontwikkelingen. Deze aanpassingen volgen een geheel eigen traject qua bestuurlijke besluitvorming, financiering en uitvoering.

3.3 Dagelijks onderhoud

Klachten, storingen en defecten

Tot de dagelijkse werkzaamheden van een gebruiker behoort o.a. het verhelpen van klachten en/of storingen. Doorgaans is de gebruiker degene die actie onderneemt maar, afhankelijk van de aard van de klachten en storingen, zorgt soms ook de gebouweigenaar voor het herstel (bijvoorbeeld bij dak lekkages). Vaak is haast geboden om vervolgschade te voorkomen of als de veiligheid in gevaar is. Goed (planmatig) onderhoud verlaagd de kans op klachten, storingen en defecten. Omgekeerd kan uitblijven van adequaat onderhoud juist leiden tot meer klachten en storingen. In het meerjaren onderhoudsplan is per gebouw een bescheiden post opgenomen.

Preventief onderhoud, inspecties en keuringen

In het kader van periodiek preventief onderhoud worden jaarlijks verschillende inspecties, controles en keuringen uitgevoerd. Daartoe worden met verschillende bedrijven bij voorkeur meerjarige onderhoudscontracten afgesloten zoals voor de keuring van liften en brandblusapparatuur. Afhankelijk van het soort inspecties/keuringen en de gemaakte huurafspraken zijn de kosten voor rekening van gebruiker of eigenaar. Sommige periodieke inspecties zijn wettelijk verplicht zoals bij liften, stookinstallaties met een vermogen van meer dan 100 kW enz. In het meerjaren onderhoudsplan zijn de kosten voor preventief onderhoud, controles en keuringen opgenomen.

Schoonmaak

Schoonmaakwerkzaamheden (schoonmaken van het interieur, glasbewassing binnen en buiten, schoonmaken goten enz.) en kleine herstelwerkzaamheden van gebouwen zijn voor rekening van de gebruiker. Voor beide gemeentehuizen en de werf komen deze kosten ten laste van Noaberkracht Dinkelland-Tubbergen en zijn deze dan ook opgenomen in de begroting van Noaberkracht.

3.4 Planmatig onderhoud

Ieder element van een gebouw heeft een verwachte levensduur en een bijbehorende onderhoudscyclus. Planmatig onderhoud is daarbij hét middel om het risico op kwaliteitsverliezen zoveel mogelijk te beperken. Bij monumenten is planmatig onderhoud er daarnaast op gericht om de monumentale waarden te behouden. Planmatig onderhoud betreft het technische onderhoud dat op basis van inspecties van tevoren in kaart is gebracht en waar politiek bestuurlijk “ja” tegen gezegd is. In BBV-termen (zie 5.1.2) wordt dit allemaal geschaard onder (groot) onderhoud van fase 2. Deze onderhoudsactiviteiten zijn in het meerjaren onderhoudsplan (MOP) vastgelegd.

(Groot) onderhoud

Om het gebouw technisch in een goede staat te houden moet er regelmatig (groot) onderhoud gepleegd worden door de eigenaar. De frequentie waarop dat gebeurt verschilt per gebouwonderdeel. Veelvoorkomende activiteiten zijn b.v. schilderwerk, onderhoud aan daken, enz.

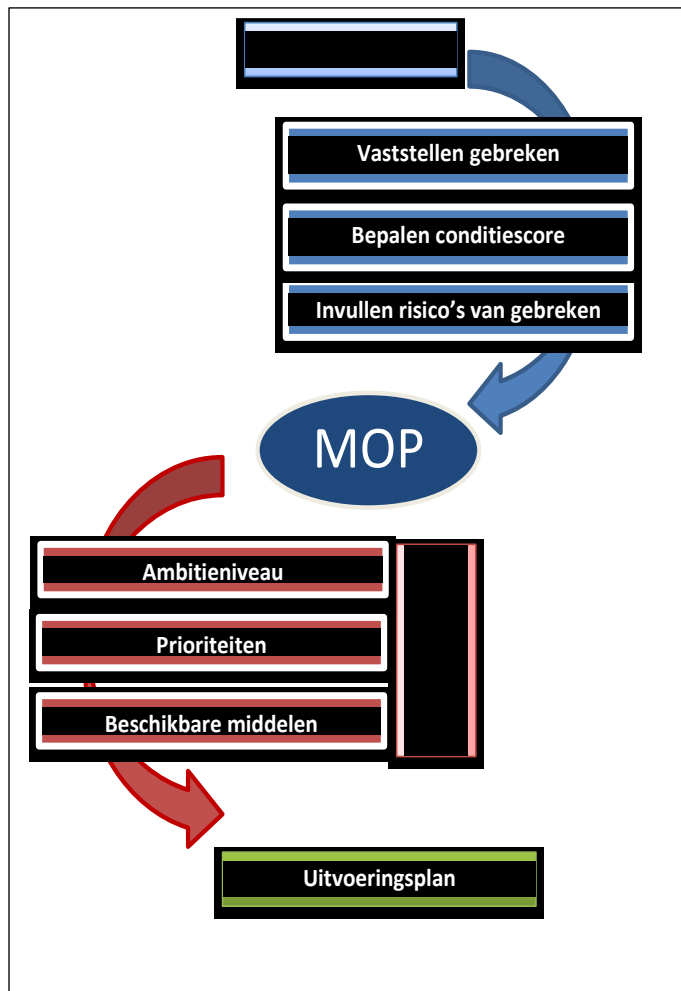
Vervangen van (onder)delen

Er kan niet altijd worden volstaan met bijwerken en herstellen, soms moeten er ook (onder)delen van een installatie worden vervangen. Denk aan het aanbrengen van nieuwe dakbedekking of het

vervangen van hang- en sluitwerk. De uiteindelijke levensduur van een pand verandert er echter niet substantieel door.

4. Het proces van planmatig onderhoud

4.1 Algemeen



Figuur 4: Van inspectie naar uitvoering

Onderhoud is een cyclisch proces. Bouw- en installatiedelen verouderen na onderhoudsingenrepen immers opnieuw, waardoor na verloop van tijd opnieuw onderhoudsingenrepen nodig zijn. Daarbij komt nog dat door allerlei oorzaken beleidsuitgangspunten en daarmee ook de opzet en de aanpak van het onderhoud in de loop der tijd worden aangepast. Onderhoud heeft dus allesbehalve een statisch verloop. De onderhoudsinspectie is een vast onderdeel van deze cyclus en geeft een goede indicatie van de staat van het onderhoud van het gebouw op dat moment. De hieruit voortkomende meerjaren onderhoudsplannen (MOP's) dienen als basis voor het plannen en begroten van de onderhoudswerkzaamheden. Daarbij zijn het ambitieniveau van de gemeente, de gestelde prioriteiten en de beschikbare middelen leidend. Op basis daarvan worden de jaarlijkse uitvoeringsplannen gemaakt. Hierbij gaat het dus altijd om het in stand houden van het gebouw zoals dat momenteel in gebruik is. Het gaat dus niet

over maatregelen om de bestaande kwaliteit te verhogen, het gebouw duurzamer te maken of te voorzien in meer comfort.

4.2 Inspectie en conditiemeting

Bij een onderhoudsinspectie wordt volgens een genormeerde werk- en beoordelingswijze (vastgelegd in NEN 2767) de conditie van het gebouw en de installatie vastgesteld op basis van de conditie van de onderdelen ervan. Dit gebeurt op uniforme en objectieve wijze voor alle gebouwen.

Aan de hand van omvang, ernst en intensiteit van de geconstateerde gebreken wordt de conditie van het gebouw en de gebouwinstallaties bepaald, zowel op onderdeelniveau als voor het gebouw als geheel. De conditiescore van bouw- en installatiedelen wordt weergegeven op een zespuntsschaal (zie tabel 1). Hiermee kan op hoofdlijnen de kwaliteit van het vastgoed worden bewaakt (het ambitieniveau). De onderhoudsinspectie resulteert in een meerjaren onderhoudsplan.

Tabel 1: Conditiecores

Conditie-score	Omschrijving	Toelichting	
1	Uitstekend	incidenteel geringe gebreken	(nieuwbouw)
2	Goed	incidenteel beginnende veroudering	(vergelijkbaar met nieuwbouw, wel veroudering, geen onderhoudsschade of onderhoudsbehoefte)
3	Redelijk	Plaatselijk zichtbare veroudering, functievervulling van bouw- en installatiedelen niet in gevaar	(geen nieuwbouw, beperkte onderhoudsschade of -behoefte)
4	Matig	functievervulling van bouw- en installatiedelen incidenteel in gevaar	(duidelijke onderhoudsschade en onderhoudsbehoefte)
5	Slecht	de veroudering is onomkeerbaar	(grote onderhoudsschade en grote onderhoudsbehoefte)
6	Zeer slecht	technisch rijp voor sloop	(grote onderhoudsschade door echter door zeer slechte staat kan geen onderhoud meer gepleegd worden: vervangen is noodzakelijk)

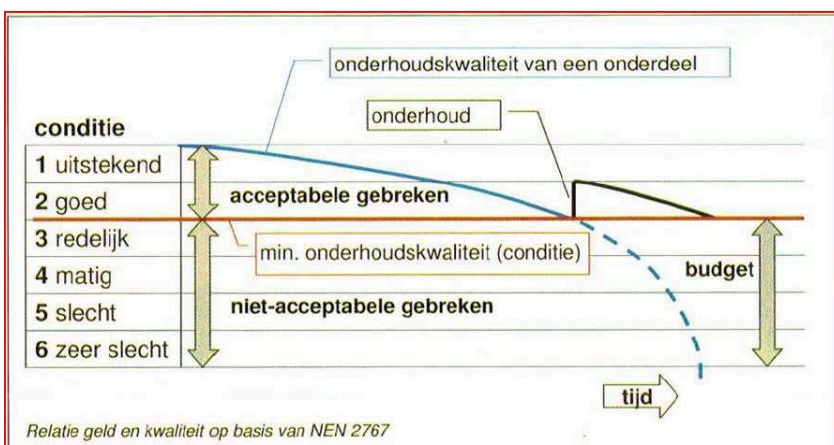
4.3 Meerjaren onderhoudsplannen (MOP)

De meerjaren onderhoudsplannen (MOP's) geven een verwachtingspatroon van het te plegen onderhoud, de jaren waarin dit moet gebeuren en de bijbehorende kosten (op basis van kengetallen). De uitgangspunten die bij het opstellen van de MOP gehanteerd worden zijn:

- Behoud van de huidige functionaliteit van het gebouw
- Alle vervangingen op basis van kwalitatief gelijkwaardige producten

Het MOP voorziet niet op verbetering op het gebied van duurzaamheid, kwaliteit of uitbreidingen op het gebouw.

De MOP geeft een relatief betrouwbaar beeld met een tijdvenster van 10 jaar. Naarmate het onderhoud verder in de toekomst gepland ligt zal de betrouwbaarheid van de gegevens afnemen. Bovendien zullen er weer nieuwe onvoorziene gebreken ontstaan die van invloed zijn op de conditie van het gebouw. Door elke 4 jaar een herinspectie uit te voeren beschikken we over actuele gegevens.



Figuur 5: Ambitieniveau

4.4 Ambitieniveau

Om een gebouw op het ambitieniveau te houden moet het onderhoud tijdig worden verricht. Het beleidsmatig vastgestelde

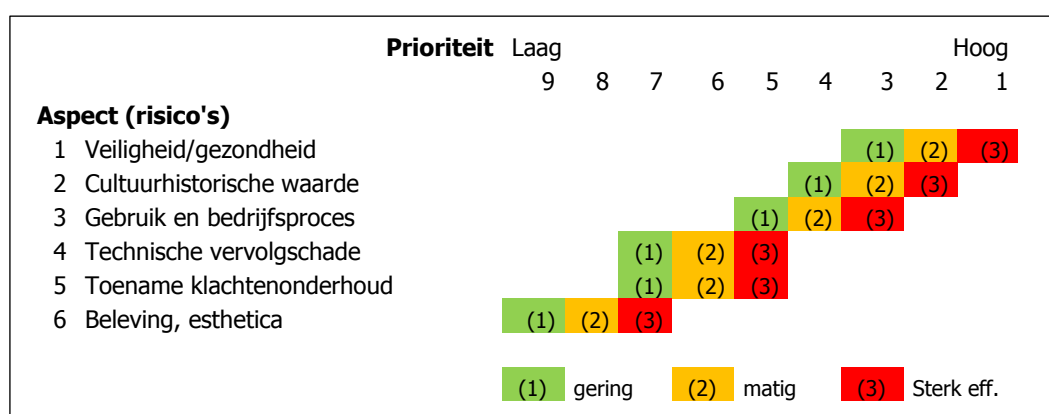
ambitieniveau bepaalt in hoofdzaak de frequentie op het onderhoud. Mogelijke besparingen kunnen worden bereikt door deze onderhoudsfrequenties op te rekken (dus het onderhoud minder frequent uit te voeren). Daarentegen neemt het risico op uitval, vervolgschades en klachten toe. Mits het oprekken van de onderhoudsfrequenties op een verantwoorde wijze gebeurt is het mogelijk om een besparing te halen.

4.5 AP-matrix

Bij de inspecties op de onderhoudstoestand van een gebouw worden regelmatig ook gebreken geconstateerd. Het is meestal niet nodig (of financieel mogelijk) alle gebreken op korte termijn aan te pakken. Om prioriteiten te stellen in het verhelpen van gebreken onderscheidt NEN 2767 een zestal onderhoudsaspecten met daaraan gekoppelde risico's als een bepaald gebrek niet wordt opgelost:

- veiligheid / gezondheid *(Kans op lichamelijk letsel bij gebruikers/bezoekers. Kan gepaard gaan met grote schadeclaims op grond verzaken van de minimale zorgplicht);*
- cultuurhistorische waarde *(Kans op verlies van bouwdelen met cultuurhistorische of architectonische waarde als gebrek niet op korte termijn wordt verholpen. In principe speelt dit alleen bij elementen die als monumentaal zijn aangemerkt);*
- gebruik en bedrijfsproces *(Continuïteitsrisico. Het kan zijn dat het pand of object voor enige tijd niet of niet naar behoren gebruikt kan worden. Indien dit proces wordt verstoord brengt dit kosten met zich mee. Oorzaken kunnen zich bijv. richten op zaken als lekkages, het uitvallen van technische installaties waardoor men in de duisternis of de kou komt te zitten of entreevoorzieningen niet meer zijn te openen of te sluiten);*
- technische vervolgschade *(Kans op extra kosten door vervolgschade zoals bijv. een dak dat schade geeft aan de constructie. Kosten aan inventaris en meubilair blijven buiten beschouwing);*
- toename klachtenonderhoud *(Kans op toename van reparaties op grond van klachten van gebruikers van het gebouw);*
- beleving / esthetica *(Kans op ontstaan van knelpunten t.a.v. het aanzien door o.a. verkleuring, bekladding etc. en die ergernis oproepen en/of afbreuk doen aan het imago.*

Op basis van deze onderhoudsaspecten komt men daarbij tot een aspecten-prioriteitenmatrix (AP-matrix, figuur 5). Hierin gaat het om de onderlinge verschillen en niet om de absolute waarde. Het aspect wordt ook wel het 'motief' voor het herstellen van gebreken genoemd. De risico's die voor de



gemeente als gebouwige naar van belang zijn zullen beleidsmatig moeten

Figuur 5: standaard AP-matrix

worden vastgesteld. Naast het vastleggen van de gebouwkwaliteit (ambitieniveau) is daarom ook de prioriteitstelling voor het verhelpen van geconstateerde gebreken van belang. Desgewenst kan per categorie gebouwen een andere AP-matrix worden vastgesteld. Deze AP-matrix wordt in het voorgestelde onderhoudsbeleid niet gehanteerd, maar geeft aan dat die mogelijkheid aanwezig is. Het gebruik van deze matrix heeft gevolgen op de omgang van gebreken welke bij de inspecties worden gevonden.

4.6 Uitvoeringsplannen

De door de Raad vastgestelde uitgangspunten (ambitieniveau, prioriteiten en beschikbare financiële middelen) leiden tot de uitvoeringsplannen van het MOP. Dit betreffen prognoseplannen. In overleg met gebruikers en beheerders worden nut en noodzaak van de verschillende individuele geplande onderhoudsactiviteiten nogmaals afgewogen. Klachten, storingen en meldingen van eigenaar of gebruiker worden dus in dit proces betrokken waarna tot uitvoering wordt overgegaan.

4.7 Inkoop en aanbesteding

Werkzaamheden in het kader van de uitvoering van de jaarplannen worden veelal uitbesteed. Dat betreft zowel het uitvoeren van de (her)inspecties als de onderhoudswerkzaamheden zelf. Leidraad bij het inkopen en aanbesteden vormt het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid. Bij het aanbesteden van werken wordt waar mogelijk gezocht naar een zekere meerwaarde en integraliteit van werkzaamheden. Dit houdt in dat alleen gemotiveerd afgeweken kan worden van het inkoopbeleid wanneer daartoe de behoefte ontstaat. Mogelijke reden hiervoor kunnen zijn, de bekendheid met de aanwezige systemen en installaties of de kennis en kunde van lokale vestigingen.

4.8 Wettelijk kader

Gemeentelijk vastgoed moet voldoen aan geldende eisen en voorschriften. Bij het uitvoeren van het planmatig onderhoud houden we daar rekening mee en/of proberen er zoveel mogelijk op te anticiperen. Het MOP voorziet financieel niet in de kosten van het waar nodig in overeenstemming brengen met deze voorschriften of veranderende regelgeving op het gebied van bijv.:

- Bouwbesluit
- Brandveiligheid
- ARBO
- NEN 3140
- Legionella
- Microbiologische verontreiniging lbk's
- Asbest
- Milieu
- Energielabel en EPA
- Duurzaamheid.

5. Financiële aspecten

5.1 Wetgeving

De belangrijkste regels over (het onderhoud van) publiek en privaat vastgoed dat eigendom is van de gemeente vinden we in de wet HOF en het BBV.

5.1.1 Wet HOF

De wet HOF (Houdbare Overheidsfinancien) is op 1 januari 2014 in werking getreden. In deze wet zijn de Europese afspraken over het terugdringen van het financieringstekort en de staatsschuld naar de Nederlandse situatie vertaald. Jaarlijks stelt het Rijk daarmee een plafond in voor het tekort van alle gemeenten samen. De hoogte van het plafond zelf wordt vastgesteld in Brussel.

Voor elke gemeente worden daartoe de toekomstige geldstromen gemeten in samenhang met een slecht weer scenario. Met een 'houdbaarheidstest' wordt gekeken of de ontwikkeling van de netto schuld in de toekomst houdbaar is. Het geeft bovendien ook aan welke structurele ruimte de gemeente nog heeft voordat zij in de gevarezone komt. De VNG heeft hiervoor het rekenmodel 'houdbare gemeentefinanciën' ontwikkeld.

5.1.2 BBV

Het wettelijk kader waarbinnen het vastgoed van gemeenten wordt ontwikkeld en beheerd is de Gemeentewet. De financiële uitwerking van die wet is vastgelegd in het 'Besluit Begroting en Verantwoording' (BBV), een Algemene Maatregel van Bestuur die de kracht heeft van een wet.

Het BBV onderscheidt 2 soorten gemeentelijk vastgoed:

- Vastgoed (investeringen) met een maatschappelijk nut.
Dit betreft vastgoed dat niet verhandelbaar is, zoals scholen voor primair onderwijs, wegen, bruggen, groenvoorzieningen e.d.. Het vervult duidelijk een publieke taak.
- Vastgoed (investeringen) met een economisch nut.
Dit is vastgoed dat wel verhandelbaar is. Denk daarbij aan bijvoorbeeld het gemeentehuis, buurthuizen, sportcomplexen en bibliotheken. Let wel; gebouwen met een maatschappelijke functie vallen bijna altijd onder de definitie van vastgoed met een economisch nut.

De Gemeentewet en het BBV bieden het wettelijk kader voor de doelstellingen van gemeentelijk vastgoed. Dat kader bestaat uit 4 algemene pijlers:

- Rechtmatigheid (het formeel juridisch kader voor vastgoedactiviteiten moet gevolgd worden)
- Doelmatigheid (er moet efficiënt gebouwd, beheerd en geëxploiteerd worden)
- Doeltreffendheid (het moet gaan om het realiseren van maatschappelijke, economische of ruimtelijke doelen)
- Legitimiteit (de activiteiten hebben een politiek-bestuurlijk draagvlak).

De feitelijke betekenis van deze afbakening is dat vastgoed geen doel op zichzelf mag zijn, maar ondergeschikt is aan de gemeentelijke doelen.

De Commissie BBV is ingesteld om zorg te dragen voor een juiste interpretatie en toepassing van het BBV. Zij onderverdeelt de investeringen met een maatschappelijk nut en de investeringen met een economisch nut in 3 categorieën:

1. Nieuwe- of uitbreidingsinvesteringen
Investeringen t.b.v. de ontwikkeling van nieuwe activiteiten of uitbreiding van bestaande.
Bijvoorbeeld een nieuw schoolgebouw of de reconstructie van een weg.
2. Vervangingsinvesteringen
Dit zijn investeringen t.b.v. de vervanging van een oud (bestaand) actief a.g.v. economische veroudering of slijtage zoals het vervangen van computers of een lift.
3. Levensduur verlengende investeringen
Deze investeringen leiden tot een substantiële levensduurverlenging van het betreffende actief. Dat kan het renoveren van een gebouw zijn. Let wel, het gaat hier dus niet om (groot) onderhoud. Onderhoud is in principe niet levensduur verlengend maar dient om het actief gedurende zijn levensduur in goede staat te houden.

5.2 Beheer van kapitaalgoederen

De Commissie BBV heeft in mei 2007 de 'Notitie verkrijging/vervaardiging en onderhoud van kapitaalgoederen' uitgegeven. Zij beschouwd daarin (groot) onderhoud niet als levensduur verlengend maar als noodzakelijk om het actief (pand) gedurende zijn levensduur in goede staat te houden. Het is aan de raad om het beleid inzake het beheer van kapitaalgoederen vast te stellen.

In de verplichte paragraaf onderhoud kapitaalgoederen van de begroting en de jaarrekening dient het beleidskader, de daaruit voortvloeiende financiële consequenties en de vertaling daarvan in de begroting te worden opgenomen. Een essentieel onderdeel van de inhoud van die paragraaf wordt bepaald door het gekozen ambitieniveau, de staat van onderhoud van de betreffende kapitaalgoederen en de kosten die hiermee gemoeid zijn. Achterstallig onderhoud kan daarbij leiden tot kapitaalvernietiging en afwaardering als sprake is van blijvende waardevermindering.

5.2.2 Kosten van onderhoud

De kosten voor klein onderhoud mogen volgens de Commissie BBV niet worden geactiveerd maar dienen meteen in het jaar van uitvoering ten laste van de exploitatie worden gebracht. Het betreft de kosten voor dagelijks onderhoud.

Ook kosten voor (groot) onderhoud mogen niet geactiveerd worden. Deze kosten kunnen in het jaar van uitvoering op 2 wijzen worden verwerkt in de begroting/jaarrekening (BBV, art. 44, lid 1c):

- a. Direct ten laste van de exploitatie brengen
- b. Ten laste brengen van een vooraf gevormde voorziening
Een dergelijke voorziening dient systematisch te worden gedoteerd met zodanige bedragen dat deze over de gehele looptijd genomen toereikend zijn voor het bekostigen van het onderhoud. Er moet wel een recent beheerplan voorhanden zijn.

5.2.3 Eigenschappen van een voorziening

De jaarlijkse kosten voor onderhoud kunnen zowel per pand als over het gehele vastgoedbestand sterk verschillen. Omdat het niet wenselijk is die verschillen in de begroting terug te zien wordt dan ook gerekend met het meerjarig gemiddelde van het MOP. De voorziening strekt volgens het BBV dan ook tot gelijkmatige verdeling van lasten over een aantal begrotingsjaren.

Het BBV beschouwt voorzieningen als vreemd vermogen omdat zij gevormd worden om toekomstige verplichtingen na te komen. Een voorziening mag daarbij nooit negatief staan. Bovendien kan de raad de bestemming bij voorzieningen niet wijzigen. Voorzieningen zijn dus niet vrij te besteden of te bestemmen. Het college van B&W is bevoegd om besluiten te nemen over de vorming en opheffing van voorzieningen.