

## Kadernota Overhead van de gemeente Rotterdam

De Raad van de gemeente Rotterdam,

gelezen het raadsvoorstel van burgemeester en wethouders van 19 mei 2026 (raadsvoorstel nr. 26bb003650); 26bb004462;

gelet op het uitbrengen van de notitie Overhead (2023) door de commissie BBV;

overwegende dat:  
de gemeente nog geen door de raad vastgestelde afbakening van het begrip overhead had;

### besluit:

de kadernota Overhead van de gemeente Rotterdam vast te stellen.

## 1 Inleiding

In december 2023 heeft de commissie BBV een nieuwe notitie Overhead uitgebracht. Het hoofddoel van de commissie is het uniformeren en transparanter maken van de definitie, berekening en toerekening van overheadkosten binnen decentrale overheden (gemeenten, provincies). De intentie is om hiermee de sturing te ondersteunen en de inzichtelijkheid van overhead in de begroting en jaarrekening te verbeteren.

In de notitie Overhead staat een aantal stellige uitspraken en aanbevelingen, die deels nieuw zijn ten opzichte van haar vorige versie uit 2016. Provincies en gemeenten worden geacht deze uitspraken en aanbevelingen in hun begroting en jaarstukken te verwerken of een afgewogen andere keuze te maken. Een van de adviezen van de commissie is dat gemeenten de kaderstelling over het begrip overhead niet bij begroting vormgeven, maar door middel van een aparte nota overhead aan de raad voorleggen ter besluitvorming. Hierbij doet zij als stellige uitspraak dat het uitgangspunt voor definiëring is dat uitvoeringslasten zoveel mogelijk als direct (behorend bij een primair beleidsprogramma) moeten worden beschouwd. Met het vaststellen van deze kadernota geeft de gemeente Rotterdam invulling aan de verschillende uitspraken en adviezen van de cie. BBV.

Het voorliggende document betreft de eerste kadernota van de gemeente Rotterdam waarin het begrip overhead wordt gedefinieerd en afgebakend ten opzichte van de primaire processen van de gemeente. Hiernaast worden uitgangspunten vastgelegd hoe de gemeente omgaat met de toerekening van overhead aan kostprijzen, investeringen en grondexploitaties. Behalve transparantie wordt met deze nota ook beoogd meer bewustwording te creëren voor het belang van overhead voor de realisatie van de gemeentelijke beleidsdoelen. Dit helpt bij het richten van (toekomstige) discussies over de gewenste omvang van overhead.

Na vaststelling door de raad wordt deze kadernota vanaf de begroting 2027 gebruikt. Een actualisering hiervan vindt weer plaats nadat er relevante wijzigingen zijn doorgevoerd in de onderliggende regelgeving: het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) of er gewijzigde inzichten zijn binnen de gemeente Rotterdam.

## 2 Definitie en afbakening van het begrip overhead

De definitie van overhead uit artikel 1 van het BBV wordt nader gedefinieerd als: het geheel van functies gericht op de sturing en ondersteuning van de medewerkers in het primaire proces. Hiertoe behoren ook de systemen en aanverwante lasten die deze functies ondersteunen. Deze definitie voor overhead sluit aan bij de bepalingen die worden toegepast voor het gemeentefonds. **Uitgangspunt bij deze definitie is dat uitvoeringslasten zoveel mogelijk als direct (behorend bij een primair beleidsprogramma) worden beschouwd.**

Specifiek komt het erop neer dat overhead uit de volgende componenten bestaat:

- Netto loonlasten van functies in het PIOFACH domein<sup>1</sup> +

1) PIOFACH staat voor Personeel(szorg), Informatievoorziening, Organisatie, Financiën, Administratieve organisatie, Communicatie en Huisvesting en facilitaire zaken.

- ICT lasten van de PIOFACH-systemen +
- Huisvestingslasten +
- Uitbestedingslasten van PIOFACH taken +
- Rentelasten die niet zijn toe te delen aan de taakvelden in het primaire proces.

Het verschil tussen overhead en primair proces is dat overheadfuncties een indirecte bijdrage en functies in het primair proces een directe bijdrage leveren aan de totstandkoming van producten en diensten voor de burgers van, ondernemers binnen en/of bezoekers aan de gemeente Rotterdam.

De gewijzigde inzichten van de commissie BBV over de reikwijdte van het begrip overhead biedt een gemeente enige keuzevrijheid bij de afbakening ervan. Lokale omstandigheden en karakteristieken van de gemeente (zoals organisatiestructuur en programma-indeling) hebben invloed op deze keuze.

## 2.1 Uitgangspunten bij afbakening overhead

Voor de gemeente Rotterdam zijn de volgende uitgangspunten leidend voor de afbakening van het begrip overhead:

- Transparantie in keuzes en Eenvoudig uit te leggen;
- Aansluiten bij huidige begrotingssystematiek;
- Toepasbaar bij alle rekenmethodieken;
- Administratieve belasting van wijzigingen tot een minimum beperken;
- Mag niet leiden tot (grote) wijzigingen van kostprijzen van lokale heffingen;
- Benchmarken van omvang overhead met G4 gemeenten moet het liefst mogelijk blijven.

## 2.2 Nadere duiding Overhead binnen de gemeente Rotterdam

De uitspraken en adviezen uit de notitie Overhead (2023) leiden tot de volgende definitie en afbakening van het begrip overhead voor de gemeente Rotterdam:

- Alle voornoemde componenten van het begrip overhead worden binnen de begroting van de gemeente Rotterdam beschouwd als concernoverhead en zijn onderdeel van het begrotingsprogramma Overhead.
- Alle sturende en ondersteunende functies bij de clusters en -directies, die de primaire processen uitvoeren, worden voortaan beschouwd onderdeel te zijn van de uitvoeringskosten binnen het primaire proces. Het begrip clusteroverhead komt hiermee te vervallen.

Feitelijk betekent voorgaande dat alle netto lasten van alle centraal georganiseerde bedrijfsvoeringstaken bij het cluster Bestuurs- en Concernondersteuning (BCO) en de directie Concernauditing en Middelen en Control (CAMC) inclusief alle bij deze organisatieonderdelen begrote materiele kosten de overhead van de gemeente Rotterdam vormen. De kosten hiervan worden begroot in het begrotingsprogramma Overhead.

Alle personele en materiele kosten die bij de overige clusters, de directie Veilig en de organisatieonderdelen binnen het programma Bestuur worden begroot, worden beschouwd als primair proces. Deze kosten landen in de overige beleidsprogramma's en het programma Bestuur binnen de begroting.

## 3 Toerekening van overhead

De BBV laat een gemeente de keuze om overhead toe te rekenen aan specifieke onderdelen van de begroting: grondexploitaties, investeringen, onderhoudsvoorzieningen, heffingen leges, tarieven, (externe) subsidies en diensten aan derden. Afhankelijk van het onderwerp dient deze toerekening dan wel extracomptabel (buiten de boekhouding), dan wel intracomptabel (binnen de boekhouding) te gebeuren.

### 3.1 Extracomptabel (opslag in kostprijzen)

Voor bijvoorbeeld heffingen, leges, gesubsidieerde activiteiten of activiteiten die worden gedekt door inkomsten van derden, is het verplicht om de overhead centraal te begroten en te verantwoorden. In de afrekening of kostprijsberekening van de betreffende producten kan de overhead immers extracomptabel worden meegenomen, zodat geen begrotingstekort ontstaat. De gemeente Rotterdam gebruikt de opslagmethode, waarbij door middel van een opslag voor overhead op de kostprijzen van heffingen, leges en gesubsidieerde activiteiten, overhead aan deze producten wordt toegerekend.

In overeenstemming met gemeentelijke voorschriften worden in specifieke gevallen de gewerkte uren aan voornoemde producten geregistreerd door middel van tijdschrijven. De kostprijs van deze producten wordt bepaald door deze geregistreerde inzet te vermenigvuldigen met vastgestelde uurtarieven. Dit

betreffen integrale uurtarieven waarin alle directe en indirecte kosten van het product zijn verwerkt. Gemiddeld ca. 68% van de uurtarieven bestaat uit directe apparaatslasten en gemiddeld ca. 32% betreft een opslag voor overhead (indirecte kosten). Van deze 32% heeft ca. 7%-punt betrekking op clusteroverhead. Vaststelling van deze kadernota betekent dat het deel clusteroverhead in de opslag komt te vervallen en verschuift naar directe lasten. Het aandeel overhead in het tarief bedraagt dan nog 25%. In onderstaande tabel is het verschil met de huidige situatie weergegeven:

Samens telling integraal uurtarief	Huidige situatie		Na wijziging	
Apparaatslasten primair proces		68%		75%
Clusteroverhead	7%		0%	
Concernoverhead	25%		25%	
Totaal overhead		32%		25%
Totaal tarief		100%		100%

### 3.2 Intracomptabel (activering overhead)

In de toelichting op het wijzigingsbesluit BBV van 5 maart 2016 is bepaald dat de kosten van overhead op een indirecte wijze wel kunnen (en mogen) worden toegerekend aan investeringen en grondexploitaties. Dit sluit aan op de 'kan'-bepaling in artikel 63 lid 3 BBV waarin is bepaald dat een redelijk deel van de indirecte kosten kunnen worden opgenomen in de vervaardigingsprijs van activa. De gemeente Rotterdam heeft hier ook voor gekozen.

Geactiveerde overhead heeft betrekking op de overhead-component (32%) in de uurtarieven van uren, die geschreven worden op zogenaamde balansprojecten (investeringsprojecten, grondexploitaties, projecten derden, etc.).

In overeenstemming met de BBV wordt geactiveerde overhead verwerkt op taakveld 0.4 Overhead.

*Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 11 juni 2026.*

*De griffier,  
I.C.M. Broeders*

*De voorzitter,  
C.J. Schouten*

*Dit gemeentebblad ligt ook ter inzage bij het Concern Informatiecentrum Rotterdam (CIC): 010-267 2514 of [bir@rotterdam.nl](mailto:bir@rotterdam.nl)*