Raadsvoorstel

Onderwerp **Zaakid**	Nota Overhead 2025 2025-080161
Auteur	Darianella Bernadina +31793469846 D.A.Bernadina@zoetermeer.nl
Gemeentesecretaris a.i.	Meijer, A.S.
Afdelingshoofd	Schippers H.M. (Marcel)
Portefeuillehouder	Wethouder Iedema
Medeverantwoordelijke(n)	

Uiterste behandeldatum (+ reden)	10 november 2025. Gelijktijdig met de programmabegroting 2026 omdat de financiële consequenties worden verwerkt in de programmabegroting.
Programma(s)	Alle
Eerdere besluitvorming	Perspectiefnota 2026 Financiële verordening 2023
Samenvatting	De aanleiding voor de nota Overhead 2025 is een nieuwe 'Notitie Overhead 2023' van de commissie BBV, waarin een nadere toelichting is opgenomen op wat onder overhead wordt verstaan, hoe gemeenten hier mee om kunnen gaan en wat ten aanzien van overhead verplicht is. De notitie overhead van de commissie BBV geeft drie mogelijkheden om invulling te geven aan de kaderstelling met betrekking tot overhead. Gemeente Zoetermeer kiest ervoor om dit vast te leggen in een afzonderlijke nota Overhead 2025. Dit sluit aan op werkwijze van Zoetermeer waarin de Financiële Verordening op hoofdlijnen kaders geeft en de uitwerking plaatsvindt in afzonderlijke financiële beleidsnota's. In de nota Overhead 2025 worden de definitie van overhead beschreven, de primaire – en ondersteunende processen toegelicht en wordt uiteengezet wanneer en hoe de toerekening van overhead plaatsvindt. Ook wordt beschreven op welke wijze met overhead wordt omgegaan bij wijzigingen in de formatie. De belangrijkste wijziging in de nota Overhead 2025 is dat overheadkosten via een vaste opslag op de productieve uren worden toegerekend aan de producten en diensten van de gemeente. Hiermee ontstaat een integrale kostprijs die uniform wordt bepaald voor alle producten en diensten van de gemeente. Deze wijziging is als maatregel 302 opgenomen bij de Bezuinigings- en dekkingsvoorstellen 2026. . Op basis van de uitgangspunten is de toedeling van overhead aan de verschillende begrotingsonderdelen van de programmabegroting opnieuw beoordeeld. Uit deze beoordeling blijkt dat de huidige toedeling niet altijd correct is. Enkele functies verschuiven daarom

	van overhead naar de beleidsprogramma’s. Een voorbeeld is de functie Citymarketing, die verschuift van taakveld 0.4 Overhead (onderdeel van Communicatie) naar taakveld 3.4 Economische promotie. Daarnaast verschuiven enkele functies van de verschillende beleidsprogramma's naar overhead. Een voorbeeld hiervan is de functie van gemeentesecretaris, die verschuift van taakveld 0.1 Bestuur naar taakveld 0.4 Overhead. Bijlage B van de nota Overhead bevat een overzicht van alle wijzigingen. Het financieel effect van deze wijzigingen is ingeschat op (per saldo) € 1,0 mln. Dit bedrag is verwerkt in de Perspectiefnota 2026. In de komende periode zal het meerjarig effect nader worden uitgewerkt. Mochten er wezenlijke verschillen zijn ten opzichte van het bedrag in de perspectiefnota, zal dit bij de programmabegroting 2026 inzichtelijk worden gemaakt. De gewijzigde toerekening van overhead leidt bovendien tot een verschuiving van kosten naar projecten en investeringen. De effecten hiervan, waaronder de noodzaak tot aanvullende investeringsbudgetten, worden meegenomen bij het opstellen van de programmabegroting. In bijlage C van de nota staan twee voorbeelden met berekeningen ter illustratie van de mogelijke effecten.
Bijlagen	1 - Nota overhead 2025

Raadsbesluit

Nota Overhead 2025
2025-080161

De raad van de gemeente Zoetermeer;
Gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 15 juli 2025

besluit

1. De nota Overhead 2025 vast te stellen en de daarin beschreven systematiek voor het toerekenen van overhead vanaf het begrotingsjaar 2026 in te voeren, met de volgende uitgangspunten:
    a. De uitvoeringslasten worden zoveel mogelijk direct toegerekend aan de betreffende taken en activiteiten.
    b. Onder overhead vallen uitsluitend de kosten van functies die medewerkers in het primaire proces ondersteunen. Ook de systemen en kosten die deze functies nodig hebben, horen hierbij.
    c. Overhead wordt toegerekend aan grondexploitaties, investeringen, leges, belastingen, tarieven, externe subsidies (als dit past binnen de subsidievoorwaarden) en diensten aan derden.
    d. Overhead wordt niet toegerekend aan onderhoudsvoorzieningen.
    e. Op basis van de begroting en de geraamde uren wordt een uurtarief berekend dat wordt gebruikt om overhead toe te rekenen aan investeringen en grondexploitaties. Daarbij worden twee opslagtarieven per uur gebruikt:
        i. een opslag voor **afdelingsoverhead** (specifiek per afdeling),
        ii. en een opslag voor **concernoverhead** (voor de gehele organisatie).
    f. De methodiek genoemd onder punt e wordt ook toegepast bij het toerekenen van overhead aan lokale heffingen en rechten.
    g. Deze opslagtarieven worden jaarlijks opnieuw berekend.
    h. Bij wijzigingen in formatie wordt een onderscheid gemaakt tussen vaste en variabele overheadkosten, waarbij:
        i. vaste overheadkosten worden opgenomen in de meerjarenbegroting en uitsluitend worden aangepast via de perspectiefnota of afzonderlijke raadsvoorstellen;
        ii. variabele overheadkosten worden verrekend via een opslag op het uurtarief van het primaire proces of via projectbudgetten.
2. De toezegging 700: ‘no regret’-maatregel 302 (systematiek overheadtoerekening aan projecten) en 311 (verlagen prijsindex) uit scenario 2 en 3 bij het opstellen van de Perspectiefnota 2026 mee te nemen in scenario 1, als afgedaan te beschouwen.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de raad op 3 november 2025

de griffier, de voorzitter,

drs. R. Blokland MCM drs. M.J. Bezuijen

Toelichting

Probleemstelling en kader

De aanleiding voor de nota Overhead 2025 is een nieuwe 'Notitie Overhead 2023' van de commissie BBV. Hierin wordt nader toegelicht wat onder overhead wordt verstaan, hoe gemeenten hier mee om kunnen gaan en wat ten aanzien van overhead verplicht is.

De notitie overhead van de commissie BBV biedt drie mogelijkheden om invulling te geven aan de kaderstelling ten aanzien van de overhead:
1. In een financiële verordening;
2. In een afzonderlijke nota overhead;
3. Elk jaar in de Programmabegroting.

Gemeente Zoetermeer kiest ervoor om dit vast te leggen in een afzonderlijke nota Overhead 2025. Dit sluit aan op werkwijze van Zoetermeer waarin de Financiële Verordening op hoofdlijnen kaders geeft en de uitwerking in afzonderlijke financiële beleidsnota's plaatsvindt.

Beoogd effect
Het doel van de nota Overhead 2025 is het vaststellen van duidelijke regels voor wat onder overhead valt en hoe deze kosten toegerekend worden aan de verschillende onderdelen van de programmabegroting. Dit betreft o.a. grondexploitaties, investeringen, leges en belastingen van de gemeente Zoetermeer. Deze regels zullen van kracht zijn vanaf het begrotingsjaar 2026. Met het toepassen van deze regels streeft de gemeente naar een heldere en consequente benadering van overhead in de begroting.

Voorstel/keuzemogelijkheden/risico's

Argumenten

1.1 Met de nota Overhead 2025 wordt invulling gegeven aan de richtlijnen en aanbevelingen uit de 'Notitie Overhead 2023' van de commissie BBV.
Door deze aanbevelingen en richtlijnen te volgen, voldoet gemeente Zoetermeer aan wettelijke verplichtingen en wordt de financiële verslaglegging uniform en controleerbaar. Dit versterkt de betrouwbaarheid van de begroting en jaarrekening.

1.2 De nota Overhead 2025 schept heldere kaders
De nota Overhead 2025 biedt een helder en volledig kader voor het omgaan met overhead binnen de organisatie. Door de definitie van overhead, de toelichting op primaire en ondersteunende processen, en de werkwijze voor toerekening vast te leggen, ontstaat duidelijkheid voor iedereen die hiermee werkt.

1.3 De nota Overhead 2025 zorgt voor duidelijkheid en uniformiteit.
De uitgangspunten die in de nota Overhead 2025 zijn opgenomen, zorgen voor eenduidigheid in de manier waarop overheadkosten worden toegerekend. Door deze uitgangspunten vast te leggen, ontstaat een transparente werkwijze die goed uitlegbaar is, zowel binnen de organisatie als naar externe partijen. Dit draagt bij aan eerlijke keuzes, verbeterde kostentoerekening en versterkt de financiële sturing.

1.3.1 Door uitvoeringslasten zoveel mogelijk direct toe te rekenen aan de betreffende taken en activiteiten ontstaat een duidelijk beeld van de werkelijke kosten.

Door uitvoeringslasten zoveel mogelijk direct toe te rekenen aan de betreffende taken en activiteiten, ontstaat een transparant en zuiver beeld van de werkelijke kosten per taakveld. Dit bevordert doelmatigheid en maakt het eenvoudiger om prestaties en kosten met elkaar te verbinden.

1.3.2 *Een duidelijke afbakening van wat wel en niet onder overhead valt, voorkomt versnippering en dubbele toerekening.*
Dit zorgt voor eenduidigheid in de begroting en maakt het beheer van overheadkosten beter uitvoerbaar.

1.3.3 *Door overhead toe te rekenen aan de producten en diensten van de gemeente zoals grondexploitaties, investeringen en tarieven, worden alle relevante kosten meegenomen in de integrale kostprijs*.
Dit leidt tot een realistischer beeld van de werkelijke kosten en voorkomt tekorten in de begroting.

1.3.4 *Onderhoudsvoorzieningen zijn bedoeld voor het dekken van toekomstige onderhoudslasten en kennen een andere financiële systematiek.*
Het niet toerekenen van overhead voorkomt verstoring van deze voorziening en houdt de begroting zuiver.

1.3.5 *Het werken met een opslagtarief per uur maakt het mogelijk om overhead op een eerlijke en proportionele manier toe te rekenen aan projecten*.
Het maakt duidelijk wat een uur inzet echt kost. De verdeling tussen afdelingsoverhead en concernoverhead zorgt voor een genuanceerde en transparante kostenstructuur. Dit vergroot het kostenbewustzijn, komt de financiële besluitvorming ten goede en kan leiden tot hogere opbrengsten.

1.3.6 *Door één uniforme methodiek te hanteren voor overheadtoerekening aan alle producten en diensten, wordt consistentie gewaarborgd.*
Dit zorgt voor duidelijkheid en voorkomt dat er verschillende methodes naast elkaar worden gebruikt. Een uniforme methodiek voorkomt verwarring en vergemakkelijkt de verantwoording en controle richting raad en externe partijen.

1.3.7 *Een jaarlijkse herberekening zorgt ervoor dat de opslagpercentages aansluiten bij de actuele situatie.*
Dit maakt de begroting flexibel en toekomstbestendig, en voorkomt dat verouderde tarieven leiden tot scheve toerekening. De berekening kan eenvoudig worden aangepast aan veranderende omstandigheden, zoals nieuwe regelgeving, marktontwikkelingen of interne organisatieveranderingen. Hierdoor kan de gemeente adequaat inspelen op fluctuaties in de orderportefeuille van toekomstige investeringen.

1.3.8 *Door vaste en variabele overheadkosten apart te behandelen, ontstaat een duidelijk en beheersbaar financieel systeem.*
Vaste kosten worden op een stabiele manier opgenomen in de meerjarenbegroting, wat zorgt voor rust en voorspelbaarheid. Variabele kosten bewegen mee met de inzet van personeel of projecten. Dit maakt de begroting flexibel en zorgt ervoor dat kosten eerlijk worden toegerekend aan waar ze ontstaan. Door vaste en variabele kosten afzonderlijk inzichtelijk te maken, kunnen keuzes beter worden gewogen in samenhang met andere programma's en prioriteiten.

2.1 *Deze toezegging is verwerkt in de perspectiefnota 2026 en wordt verder uitgewerkt in de nota Overhead*
In de nota Overhead 2025 staat dat de overheadkosten via een vaste opslag op de productieve uren wordt toegerekend aan de producten en diensten van de gemeente.

Hierdoor ontstaat een integrale kostprijs die op een uniforme manier wordt bepaald voor alle gemeentelijke producten en diensten. Dit sluit aan bij maatregel 302, waar de toezegging naar verwijst.

Kanttekeningen

1.1 Door de keuzevrijheid die de regelgeving toestaat om overhead toe te rekenen, kunnen er verschillen ontstaan tussen gemeenten, waardoor de vergelijkbaarheid in het geding komt.
Het toerekenen van overhead is in sommige situaties een keuze en in andere situaties een verplichting. Het mag mits dit op een transparante en consistente manier plaatsvindt. En het is verplicht waar gewerkt moet worden met reële kostprijzen ter voorkoming van oneerlijke concurrentie (Wet Markt en Overheid). Afhankelijk van de gekozen methodieken door de diverse gemeenten kunnen er verschillen ontstaan. Iedere gemeente maakt hierin eigen keuzes. Het nadeel van de vrijheid in keuze is dat gemeenten onderling minder goed vergelijkbaar zijn.

1.2 Door meer overhead toe te rekenen aan investeringen en grondexploitaties ontstaan toekomstige lasten
Deze werkwijze draagt bij aan een integrale kostprijs maar leidt bij investeringen tot een stijging van de totale investeringskosten. Dit kan de noodzaak tot aanvullende investeringsbudgetten vergroten. De hogere kosten worden via afschrijvingen gespreid over de levensduur van de investering, wat resulteert in hogere kapitaallasten in de toekomst. Bij grondexploitaties zorgt de hogere overheadtoerekening voor een stijging van de kostprijs per kavel. Dit kan het financiële resultaat negatief beïnvloeden. Tegelijkertijd kan het leiden tot hogere kavelprijzen en/of een hogere kostenverhaal richting derden. De effecten van deze methodiek zullen in de programmabegroting 2026 nader worden uitgewerkt.

Financiën

De belangrijkste wijziging in de nota Overhead 2025 is dat overheadkosten via een vaste opslag op de productieve uren worden toegerekend aan de producten en diensten van de gemeente. Hiermee ontstaat een integrale kostprijs die uniform wordt toegepast op alle producten en diensten van de gemeente. Deze wijziging is als maatregel 302 opgenomen in de Bezuinigings- en dekkingsvoorstellen 2026 .

Op basis van de uitgangspunten is de toedeling van overhead naar de verschillende begrotingsonderdelen van de programmabegroting opnieuw beoordeeld. Uit de beoordeling blijkt dat de huidige toedeling niet altijd correct is. Enkele functies verschuiven daarom van overzicht Overhead naar de beleidsprogramma's en omgekeerd. In bijlage B van de nota is een overzicht opgenomen van alle wijzigingen.

Het financieel effect van deze wijzigingen wordt ingeschat op (per saldo) € 1,0 mln. Dit bedrag is verwerkt in de Perspectiefnota 2026. In de komende periode zal het meerjarig effect nader worden uitgewerkt. Mochten er wezenlijke verschillen zijn ten opzichte van het bedrag in de perspectiefnota, dan zal dit bij de programmabegroting 2026 worden toegelicht.

De gewijzigde toerekening van overhead leidt bovendien tot een verschuiving van kosten naar projecten en investeringen. De effecten hiervan, waaronder de noodzaak tot aanvullende investeringsbudgetten, worden meegenomen bij het opstellen van de programmabegroting.

In bijlage C van de nota staan twee voorbeelden met berekeningen ter illustratie van de mogelijke effecten.

Controleprotocol

Geen gevolgen voor het controleprotocol.

Participatie en Communicatie
n.v.t.

Duurzaamheid
n.v.t.

Toegankelijkheid en bruikbaarheid voor gehandicapten
n.v.t.

Rapportage en evaluatie
n.v.t.

Planning
De wijzigingen in de overhead toerekening worden per 1 januari 2026 ingevoerd. Deze worden verwerkt in de begroting 2026.