

## **NOTITIE OVERHEAD**

## INHOUDSOPGAVE

### *Inhoud*

<i>Hoofdstuk 1</i>	<i>Inleiding</i> .....	<i>3</i>
<i>Hoofdstuk 2</i>	<i>Definitie</i> .....	<i>4</i>
<i>Hoofdstuk 3</i>	<i>Kostendekking</i> .....	<i>7</i>
<i>Hoofdstuk 4</i>	<i>Programmaplan</i> .....	<i>8</i>
<i>Hoofdstuk 5</i>	<i>Paragraaf Bedrijfsvoering</i> .....	<i>11</i>

### Leeswijzer

Na de inleiding in hoofdstuk 1 wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op de definitie voor overhead, waarbij tevens is opgenomen de onderdelen, die tot de overhead gerekend kunnen worden. Hoofdstuk 3 gaat in op de kostendekking en in hoofdstuk 4 staat het aangepaste programmaplan voor de begroting en de programmarekening. In hoofdstuk 5 wordt het gebruik van de paragraaf bedrijfsvoering toegelicht.

In het Staatsblad nummer 101 is het Besluit van 5 maart 2016 geplaatst, houdende wijziging van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) in verband met de invoering van een aantal wijzigingen die bijdragen aan de interne sturing door provinciale staten en de raad, alsmede aan een betere vergelijkbaarheid tussen provincies en tussen gemeenten (hierna: Wijzigingsbesluit vernieuwing BBV). Eén van de onderdelen van de wijziging betreft een beter inzicht in de overhead.

Deze notitie geeft een overzicht van de regelgeving inzake de overhead en geeft op een aantal punten een nadere toelichting. Met het verschijnen van deze notitie vervalt de in april 2016 verschenen notitie overhead.

Om de staten en raad op eenvoudige wijze meer inzicht te geven in de totale kosten van de overhead voor de gehele organisatie en ook meer zeggenschap over die kosten te geven, wordt in artikel 8, eerste lid, onderdeel c voorgeschreven dat in het programmaplan een apart overzicht moet worden opgenomen van de kosten van de overhead. In de programma's moeten dan de kosten worden opgenomen die betrekking hebben op het primaire proces.

Om te kunnen vaststellen welke kosten verband houden met de sturing en ondersteuning van het primaire proces en zodoende gerekend kunnen worden tot de overhead, wordt een definitie van de overhead geïntroduceerd. Deze definitie luidt: alle kosten die samenhangen met de sturing en ondersteuning van de medewerkers in het primaire proces. Voorts wordt verwezen naar de toelichting in het Wijzigingsbesluit vernieuwing BBV.

Door de definitie te gebruiken kan een eenduidig inzicht worden gegeven in de kosten die direct zijn toe te rekenen aan bepaalde taakvelden. Bijvoorbeeld de personeelskosten van de medewerkers van een bepaalde afdeling, rente en afschrijvingslasten en andere kosten die direct verband houden met het betreffende taakveld en investeringen en dientengevolge ook niet centraal moeten worden begroot en verantwoord. Voor het begroten en verantwoorden van de rente verwijzen wij u naar de notitie rente.

In het document 'Hoofdlijnen vernieuwing BBV' is het uitgangspunt voor de definitie overhead vastgelegd, dat kosten zoveel mogelijk direct worden toegerekend aan de betreffende taken/activiteiten. Dit betekent dat alle bedrijfskosten die direct verbonden zijn aan activiteiten/taken/producten die gericht zijn op de externe klant, in de betreffende taakvelden moeten worden geregistreerd. De overhead wordt centraal begroot en verantwoord op het overzicht overhead via taakveld 0.4 Overhead.<sup>1</sup>

In het Wijzigingsbesluit vernieuwing BBV wordt onder artikel I, tweede lid onder I de definitie nader geduid. In de toelichting van het Wijzigingsbesluit vernieuwing BBV is de definitie voor overhead van Vensters voor Bedrijfsvoering<sup>2</sup> gehanteerd als uitgangspunt voor de definitie van overhead binnen het BBV. De Commissie BBV beschouwt het als haar taak om duidelijkheid te verschaffen wanneer de toepassing van deze definitie in de praktijk tot vragen leidt.

Overhead bestaat in elk geval uit:

1. Leidinggevendend primair proces (hiërarchisch). Projectleiding valt hier buiten.  
Het betreft alle hiërarchische leidinggevendend in het primair proces. Zij hebben een personele verantwoordelijkheid waaronder het voeren van functioneringsgesprekken. **Niet:** projectleiding en coördinatoren.
2. Financiën, toezicht en controle gericht op de eigen organisatie.  
Het betreft functies als controllers, financieel adviseurs en specialisten, planning & control, financiële verantwoording, administratieve organisatie, risicomanagement, (EDP) auditing, interne kwaliteitszorg, toezicht en controle gericht op de eigen organisatie;
3. P&O / HRM.  
Het betreft salarisadministratie, P&O / HRM advies, organisatie- en formatieadvies, OR-ondersteuning, mobiliteitscentrum, coaching, leren en ontwikkelen, bedrijfsmaatschappelijk werk, ARBO, recruitment, arbeidsvoorwaarden, HR control. Het is exclusief opleidingen door P&O gegeven en gericht op de directe uitvoeringspraktijk.
4. Inkoop (incl. aanbesteding en contractmanagement).
5. Interne en externe communicatie m.u.v. klantcommunicatie (KCC).  
Het gaat om zowel interne als externe communicatie. **Niet:** projectcommunicatie en medewerkers die bij een projectbureau werken.
6. Juridische zaken.  
Het betreft juridische medewerkers die op de bedrijfsvoering afdeling werken of belast zijn met een bedrijfsvoeringstaak op een afdeling. **Niet:** afhandeling van bezwaar- en beroepschriften. **Niet:** juristen die primaire taken verrichten (bijv. vergunningverlening).
7. Bestuurszaken en bestuursondersteuning.  
Het betreft bestuursadviseurs en bestuursondersteuner, zijnde de ambtelijke ondersteuning

<sup>1</sup> Overhead mag nog wel worden toegerekend aan grondexploitaties, investeringen en andere (subsidie)projecten, Zie hiervoor hoofdstuk 4.

<sup>2</sup> De VGS heeft het voortouw bij de ontwikkeling en uitvoering van Vensters. Zij worden bijgestaan door ICTU, KING, FAMO, Unie van Waterschappen en VIAG die in samenwerking de inhoudelijke ontwikkeling en toepassing van het instrument verzorgen. De dagelijkse coördinatie en projectleiding is in handen van ICTU. Als (kennis)partner zijn daarnaast betrokken het A+O fonds gemeenten en het CBS. Het Ministerie van BZK heeft een stimulerende en faciliterende functie.

en beleidsadviesing<sup>3</sup> van de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders.

**Niet:** raadsgriffie (behoort tot facilitering bestuursorganen, taakveld 0.1).

8. Informatievoorziening en automatisering (ICT).

Het betreft medewerkers informatisering en automatisering, systeem- en netwerkbeheer, werkplekondersteuning, helpdesk, ontwikkeling ICT projectmanagement, technisch applicatiebeheer en functioneel applicatiebeheer dat door bedrijfsvoering medewerkers wordt gedaan (het is exclusief functioneel beheer ten behoeve van primaire proces systemen).

9. Facilitaire zaken en Huisvesting.

Het is inclusief receptie, beveiliging en catering en gebouwenbeheerders.

10. DIV.

Het betreft medewerkers die kaders stellen en richtlijnen ontwikkelen, zich bezighouden met expertise-ontwikkeling, adviseren bij procesinrichting en –aansluitingen op e-depot, DMS inrichten en beheren, zich bezighouden met postregistratie en e-depot, archiefonderzoeken en coördineren (niet zijnde leidinggevende), fysieke en digitale documenten verwerken, vernietigen en overbrengen en fysiek en digitaal archief opbouwen en beheren.

11. Managementondersteuning primair proces.

Het betreft secretariaten, office management en management assistentie in het primair proces.

Bovenstaande indeling kan terug gebracht worden tot de volgende uitgangspunten als men naar de gehele organisatie kijkt.

- Directe kosten zoveel mogelijk direct toerekenen aan de betreffende taakvelden.
- Ondersteunende taken zijn niet direct dienstbaar aan de externe klant of het externe product en behoren derhalve tot de overhead. Wanneer deze ondersteunende taken worden uitbesteed, behoren de uitbestedingskosten bedrijfsvoering tot de overhead (bijvoorbeeld uitbesteding salarisadministratie).
- Sturende taken vervuld door hiërarchisch leidinggevendenden behoren tot de overhead. De bijbehorende loonkosten behoren ondeelbaar tot de overhead.
- De positionering van een functie binnen de organisatie heeft geen invloed op de beoordeling of er sprake is van overhead.

Onderstaand is weergegeven wat dit concreet betekent voor een aantal van de bovenstaande overheadkosten.

- Huisvesting:  
Huisvesting die wordt gerekend tot de overhead heeft betrekking op kantoorruimten. Dit zijn ruimten voor de uitvoering van de algemene taken van de eigen gemeentelijke organisatie. Hieronder valt ook een gemeenteloket in bijv. een winkelcentrum. Niet onder kantoorruimten vallen huisvestingskosten die behoren tot een specifiek uitvoerende taak en daarmee tot een specifiek taakveld. Bijv. een sporthal, zwembad, brandweerkazerne etc.

---

<sup>3</sup> Bedoeld wordt beleidsadviesing op het gebied van bedrijfsvoering: o.a. personeelsbeleid en financieel beleid. Beleidsadviseurs voor specifieke taakvelden betreffen directe kosten.

Werkplekken binnen dergelijke locaties worden tot het geheel gerekend en niet apart tot overhead.

- Personeel
  - Loonkosten van functies die niet genoemd zijn in de definitie van overhead: bepaald moet worden of deze loonkosten directe kosten zijn t.a.v. een bepaald taakveld. Dit betekent dat er activiteiten of taken worden uitgevoerd die behoren tot één of meerdere specifieke taakvelden. Is dit niet het geval, dan zal sprake zijn van overhead (denk bijvoorbeeld aan telefonistes).
  - Kosten van (niet leidinggevende) medewerkers die zowel directe taken als ondersteunende taken uitvoeren moeten naar rato van (een ingeschatte) tijdsbesteding worden verdeeld over de taakvelden en overhead, waarbij de gemeente zelf de mate van detaillering bepaalt. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een maximum aantal taakvelden waar 1 fte over verdeeld wordt.
  - Loonkosten van bijv. een directeur zwembad vallen onder de definitie van overhead, want het betreft een leidinggevende in het primair proces. Ook als de directeur uitvoerende taken verricht.
  - Verzekeringskosten en opleidingsbudgetten personeel: Deze kosten vallen de categorie P&O / HRM en behoren tot overhead.
  
- ICT

Kosten applicatiebeheerders en software voor een specifieke taak worden begroot en verantwoord op het betreffende taakveld. Bijvoorbeeld het belastingsysteem.
  
- Bijdragen verbonden partijen

De bijdrage(n) die verbonden partijen zoals Gemeenschappelijke Regelingen in rekening brengen bij gemeenten, worden verantwoord op het taakveld/de taakvelden waar de verbonden partij(en) werkzaam voor zijn<sup>4</sup>. Dat sluit aan bij het gewijzigde BBV waarbij de beleidsdoelstellingen van verbonden partijen voortaan bij de programma's moeten worden opgenomen waarvoor een verbonden partij actief is.

---

<sup>4</sup> Zie ook de publicatie van de Commissie BBV over de begrotings- en verslaggevingsvoorschriften voor verbonden partijen.

In de programma's worden alleen de kosten opgenomen die betrekking hebben op het primaire proces. Het centraal begroten van de kosten van overhead betekent dat het niet langer mogelijk is om uit de taakvelden (voorheen de producten) alle tarieven te bepalen. Om deze reden is het van groot belang dat op een andere wijze uit de begroting blijkt hoe de tarieven worden berekend en welke beleidskeuzes bij die berekening zijn gemaakt. In het Wijzigingsbesluit vernieuwing BBV is een voorbeeld opgenomen om in de paragraaf lokale heffingen de berekening volgens onderstaande tabel op te nemen.

Deze berekening moet vervolgens worden aangevuld met een inhoudelijke toelichting over de totstandkoming van de tarieven en de beleidskeuzes die daaraan ten grondslag liggen. Uit oogpunt van transparantie is in de toelichting op het Wijzigingsbesluit vernieuwing BBV voorgeschreven dat deze toelichting niet alleen op het niveau van de verordeningen moet plaatsvinden, maar ook op een meer gedetailleerd niveau, zijnde de onderliggende hoofdstukken of onderdelen. Ook de mate van kruissubsidiëring tussen de hoofdstukken of onderdelen binnen een verordening en binnen de hoofdstukken of onderdelen moet worden toegelicht.

Onderstaande tabel kan worden gebruikt voor wat betreft het cijfermatige gedeelte voor de berekening van de kostendekkendheid van een heffing:

<b>Berekening van kostendekkendheid van een heffing</b>	
Kosten taakveld(en), incl. (omslag)rente	
Inkomsten taakveld(en), excl. heffingen	
<b>Netto kosten taakveld</b>	
Toe te rekenen kosten	
Overhead incl. (omslag)rente	
BTW <sup>5</sup>	
<b>Totale kosten</b>	
Opbrengst heffingen	
<b>Dekkingspercentage</b>	

De berekening van de tarieven moet extracomptabel geschieden. De overhead moet daarbij op een consistente wijze worden toegerekend. Deze methode wordt niet door de wetgever voorgeschreven, maar moet door de raad worden vastgesteld en opgenomen in de financiële verordening. Bij de methodiek kan gedacht worden aan de door het CBS gehanteerde techniek (op basis van personeelskosten) of bijvoorbeeld naar rato van de omvang van de taakvelden.

<sup>5</sup> De BTW zoals opgenomen in de tabel betreft (via BCF compensabele) BTW over gemaakte kosten in het kader van heffingen zoals riool- en afvalstoffenheffing.

**Stellige uitspraak:**

**Bij de berekening van de tarieven voor lokale heffingen moet de methodiek voor de toerekening van overhead worden opgenomen in de financiële verordening.**



In dit hoofdstuk wordt duidelijk gemaakt op welke wijze de overhead in het overzicht baten en lasten tot uitdrukking komt. In de begroting en de jaarrekening moet ten eerste het overzicht van baten en lasten op het niveau van de programma's en overzichten worden gepresenteerd. Leidend hierbij zijn BBV artikelen 17 (begroting) en 27 (jaarrekening).

#### *Overzicht baten en lasten*

20XX	Baten	Lasten	Saldo
Programma 1			
Programma 2			
Programma ...			
Algemene dekkingsmiddelen			
Overhead			
Heffing VPB			
Bedrag onvoorzien			
Saldo van baten en lasten			
Toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves per programma			
Resultaat			

Daarnaast moet in de bijlage bij de begroting en de jaarrekening een overzicht van de baten en lasten per taakveld worden opgenomen. Leidend hierbij zijn BBV artikelen 7 (begroting) en 24 (jaarrekening). Het is niet verplicht om de taakvelden in de begroting zichtbaar bij de programma's op te nemen. Gemeenten blijven vrij in het hanteren van eigen programma's en ook de onderverdeling daarbinnen (nu veelal producten). Het is de keuze van de gemeenteraad hierin een (nieuwe) afweging te maken.

#### **Uitvoeringsinformatie**

Ook in de uitvoeringsinformatie wordt een totaaloverzicht van de baten en lasten per taakveld opgenomen (BBV artikel 66). Dit overzicht sluit aan op de bovengenoemde overzichten uit de BBV artikelen 7 en 24. Daarbij moet het verdelingsprincipe waarmee de taakvelden over de programma's zijn verdeeld worden gepresenteerd. Overhead wordt gepresenteerd op taakveld 0.4. Dit taakveld wordt niet verdeeld over de programma's, maar behoort bij het overzicht overhead. Ook de taakvelden die tot de overige overzichten behoren, worden niet toegerekend aan de programma's:

- Het overzicht Algemene dekkingsmiddelen bestaat uit de taakvelden 0.5 Treasury, 0.61 OZB woningen, 0.62 OZB-niet woningen, 0.64 Belastingen overig en 0.7 Algemene uitkering en overige uitkeringen Gemeentefonds.
- Het bedrag voor de heffing voor de vennootschapsbelasting komt overeen met taakveld 0.9 Vennootschapsbelasting.
- Het bedrag voor onvoorzien maakt deel uit van het taakveld 0.8 Overige baten en lasten.

Voor meer informatie over de nieuwe lv3-indeling kunnen gemeenten terecht op de website <http://www.vraagbaakiv3gemeenten.nl/>

### **Overhead in iv3**

Voor de door de Europese Unie verplichte statistieken en voor de berekeningen ten behoeve van het onderhoud van het gemeentefonds moeten de overheadkosten aan de taakvelden worden toegerekend. Deze toerekening zal door het CBS worden uitgevoerd door middel van een algemeen geldende verdeelsleutel namelijk de verhouding van de som van de loonkosten en de kosten inhuur derden per taakveld.

### **Overhead bij grondexploitaties en investeringen**

In het BBV is één uitzondering gemaakt op het verplicht centraal begroten en verantwoorden van overhead. Dit betreft de toerekening van overhead aan grondexploitaties en te activeren investeringen. Deze uitzondering is gemaakt, omdat het niet toerekenen van overhead aan dergelijke investeringen anders zou leiden tot een begrotingstekort. De jaarlijkse overheadlasten van deze investeringen zouden dan namelijk in één keer ten laste van de exploitatie moeten worden gebracht, in plaats van deze te activeren en meerjarig af te schrijven.

In de toelichting op het Wijzigingsbesluit vernieuwing BBV van 5 maart 2016 is bepaald dat de kosten van overhead op een indirecte wijze wel **kunnen** (en mogen) worden toegerekend aan investeringen. Dit sluit aan op de 'kan'-bepaling in BBV artikel 63 lid 3 waarin is bepaald dat een redelijk deel van de indirecte kosten kunnen worden opgenomen in de vervaardigingsprijs van activa. Om het inzicht te behouden in het totaal van de overheadkosten, wordt alle overhead in eerste instantie wel onder het overzicht overhead geboekt en vervolgens als negatieve last overgeboekt naar de betreffende grondexploitatie of investering. In de praktijk zal dit gebeuren door op het taakveld 0.4 onder de lasten een negatief bedrag op te nemen met de categorie 7.5 'Overige verrekeningen' en dit bedrag op het betreffende taakveld met de verrekencategorie 7.5 weer als last te verantwoorden. Hierdoor wordt de exploitatie niet onnodig opgevoerd.

Er is dus sprake van een keuze om overhead toe te rekenen aan grondexploitaties en investeringen. Hetzelfde geldt voor groot onderhoudsprojecten die ten laste van een voorziening worden gebracht. Voor bijvoorbeeld gesubsidieerde activiteiten of activiteiten die jaarlijks worden gedekt door inkomsten van derden, geldt de uitzondering niet. In de afrekening of kostprijsberekening kan de overhead immers extracomtabel worden meegenomen, zodat geen begrotingstekort ontstaat.

In het BBV zijn geen bepalingen opgenomen over de methodiek van toerekening van overhead aan grondexploitaties en investeringen. Eén van de mogelijkheden is om een algemene (onderbouwde) toerekeningsregel toe te passen op basis van een verhouding van de totale investeringskosten. Het is ook denkbaar om in eerste instantie de overheadlasten die specifiek voor een bepaald investeringsproject worden gemaakt, geheel toe te rekenen aan het betreffende project (bijvoorbeeld projectcontrollers of andere overheadfuncties die alleen ten behoeve van specifieke investeringsprojecten werkzaam zijn). Vervolgens kan over de resterende overhead een algemene verdeelsleutel worden toegepast.

Zoals ook in de toelichting op het Wijzigingsbesluit vernieuwing BBV is opgenomen, is het van belang dat wanneer gebruik wordt gemaakt van de methodiek om overhead door te belasten aan

grondexploitaties en investeringen, hier ook in de toelichting op het overzicht overhead bijzondere aandacht aan te besteden.

#### ***Hoofdstuk 5 Paragraaf Bedrijfsvoering***

In tegenstelling tot hetgeen bij de voorbereiding van de Vernieuwing BBV is medegedeeld blijft de paragraaf bedrijfsvoering bestaan. Deze paragraaf kan gebruikt blijven worden voor beleidsmatige ontwikkelingen op het terrein van bedrijfsvoering zoals bijvoorbeeld human resource management, informatiebeveiliging en duurzame inkoop.