



RAPPORT

Beïnvloedbaarheid begroting

Gemeente Hillegom

Hillegom – 17 april 2025

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	3
Inzicht in de begroting	3
1.1 Aanleiding en opdracht	3
1.2 Analyse	3
1.3 Personeelskosten en overhead	4
1.4 Rapportage	5
1.5 Handreiking voor gebruik van de rapportage	5
1.6 Getalnotatie	6
Hoofdstuk 2	7
De opgave	7
2.1 Financiële opgave	7
Hoofdstuk 3	8
Totaaloverzicht	8
3.1 Beïnvloedbaarheid totale begroting	8
3.2 Beïnvloedbaarheid per begrotingsprogramma	8
3.3 Keuzemogelijkheden	9
3.4 Impact van de maatregelen	11
Hoofdstuk 4	12
Inzicht per programma	12
4.1 Samenleven	12
4.2 Leefomgeving	13
4.3 Bedrijvigheid, Bestuur en Algemene dekkingsmiddelen	15
4.4 Belastingmaatregelen	15
Bijlage 1	17
Bijlage 2. Maatregelen	19

HOOFDSTUK 1

Inzicht in de begroting

1.1 Aanleiding en opdracht

De gemeente Hillegom staat voor een structurele financiële opgave van minimaal € 2,6 miljoen voor de meerjarenbegroting 2026-2029. Hiervoor is de gemeente op zoek naar zoekrichtingen voor maatregelen. Deze maatregelen kunnen gefaseerd worden ingevoerd, zodat de begroting uiterlijk per 2029 structureel in evenwicht is. Om het bestuur in staat te stellen overwogen lange termijn keuzes te maken, biedt deze rapportage inzicht in de beïnvloedbaarheid van de begroting. Per domein en per gemeenschappelijke regeling (GR) wordt gericht gezocht naar alle mogelijke knoppen om aan te draaien. Berenschot is gevraagd alle zoekrichtingen en mogelijke knoppen te inventariseren. Dit doen wij door alle onderdelen van de begroting te onderzoeken. In dit rapport worden de belangrijkste uitkomsten uit dit onderzoek samengevat en gepresenteerd.

Onze rapportage en inschatting moeten worden gezien als een 0-meting, bedoeld als vertrekpunt voor gesprek. De bedragen die door ons zijn geïdentificeerd, zijn niet zwart-wit en behoeven nuancering.

1.2 Analyse

De analyse die we hebben uitgevoerd, heeft een financieel-technisch karakter. De uitkomsten van de analyse moeten dus ook vanuit dat perspectief bekeken worden. Concreet betekent dit het volgende:

- De wettelijke taak is het uitgangspunt. We gaan uit van datgene wat de gemeente wettelijk moet doen. Eigen beleid dat door de gemeenteraad is vastgesteld, kan worden aangepast of bijgesteld. We houden dus geen rekening met de kaders die de gemeenteraad heeft vastgesteld bovenop wettelijke eisen; uitgangspunt is dat deze zijn aan te passen.
- De gemeente heeft naar de buitenwereld toe verwachtingen gecreëerd door afspraken te maken, convenanten te sluiten, beschikkingen af te geven, etc. Ons startpunt is dat de gemeente deze lopende afspraken nakomt – ook als het theoretisch mogelijk is lopende verplichtingen of subsidies voortijdig te beëindigen. Deze optie hebben we niet meegenomen in de analyse. Wel staat het de gemeente natuurlijk vrij om na afloop van een contract- of subsidieperiode geen nieuwe subsidie aan te gaan. Deze mogelijkheden hebben we wél meegenomen in de analyse.
- Sommige uitgaven hebben direct gerelateerde inkomsten. Als die uitgaven niet worden gedaan, vervallen bijbehorende inkomsten (bijvoorbeeld een subsidie of specifieke uitkering). Deze gevallen hebben we zo veel mogelijk in kaart gebracht, met als vertrekpunt dat dan de ruimte niet beïnvloedbaar is.
- De analyse is uitgevoerd op basis van de taakvelden uit het Besluit begroting en verantwoording (BBV). Deze taakvelden bestaan vaak weer uit meerdere onderliggende taken. Als op het niveau van het taakveld de begrotingsbedragen voor 50% beïnvloedbaar zijn, zijn wij ervan uitgegaan dat dit voor alle onderliggende taken geldt. In de praktijk kan dit genuanceerder liggen en kunnen individuele subtaken afwijken. Voor een beoordeling van een individuele taak of prestatie is het dus nodig om de achterliggende context te kennen.

- We hebben niet gekeken naar politieke wenselijkheid en haalbaarheid, etc. De analyse is feitelijk en technisch. Als de gemeenteraad zou besluiten een alternatieve aanwending te willen, moet ook gekeken worden naar (aanpassing van) de bestaande doelstellingen, maatschappelijke effecten en effecten op het werkgeverschap. In de beschrijving hebben wij zo veel mogelijk aangegeven om welke kaders het gaat. Een beoordeling van de beïnvloedbare ruimte kan dus ook niet uitsluitend cijfermatig plaatsvinden, maar moet altijd gebeuren in combinatie met de inhoudelijke beoordeling.

1.3 Personeelskosten en overhead

Bij de kosten voor het in dienst hebben van medewerkers (personeelslasten) hanteren we als uitgangspunt dat personeelslasten en overhead samenhangen met de taak die uitgevoerd wordt. Als de inzet op een taak beïnvloedbaar is, zijn de personeelslasten dat in beginsel ook. Omdat medewerkers niet van de ene op de andere dag op andere taken ingezet of ontslagen kunnen worden, gaan we bij de beïnvloedbare ruimte voor medewerkers uit van maximaal het natuurlijk verloop; dit is 10% per jaar. In een voorbeeld voor een taak die 25% beïnvloedbaar is, ziet het er als volgt uit:

Jaar	Beïnvloedbaarheid personeelslasten	Beïnvloedbaarheid overige lasten
2025	10%	25%
2026	20%	25%
2027	25%	25%
2028	25%	25%
2029	25%	25%

In de praktijk betekent dit dat de beïnvloedbare ruimte in de loop van de jaren zal oplopen.

HLTsamen

Gemeente Hillegom heeft het merendeel van het personeel en de personeelskosten ondergebracht in HLTsamen. Daardoor zijn directe personeelskosten in omvang beperkt, maar de bijdragen aan HLTsamen worden in het dashboard als personeelskosten aangemerkt. Voor de analyse van de personeel en overhead bij de gemeente Hillegom maken we gebruik van het principe dat de organisatie meebeweegt op de keuzes in taken. Door rekening te houden met de toedeling van personeel aan de verschillende taakvelden en de verhouding tussen programmabudget en personeelsbudget is het besparingseffect berekend op personeel als gevolg van besparingen aan taken conform de omvang van de inventarisatie. Hierbij is een plafond aangehouden per jaar van een percentage natuurlijk verloop van 10% zoals hierboven toegelicht. Daarbovenop is rekening gehouden met het standaardpercentage overhead van 28% dat HLTsamen in rekening mag brengen.

Van het meebewegen van kosten voor de organisatie HLTsamen is alleen sprake als daadwerkelijk keuzes in producten worden gemaakt in een bepaald programma. Hierbij zullen de cumulatieve effecten van alle deelnemende gemeenten in HLTsamen in ogenschouw genomen moeten worden voor de beoordeling van de haalbaarheid van de bezuinigingen door HLTsamen.

1.3.1 Taakanalyse en efficiency

Uitgangspunt van het onderzoek is een analyse van de wettelijke taken van de gemeente Hillegom. We hebben primair gekeken naar de vraag waar de gemeente Hillegom keuzeruimte heeft in het wel, minder of niet uitvoeren van eigen taken en wettelijke taken. Mogelijkheden om efficiënter te werken (dezelfde taken uitvoeren met minder mensen en middelen) hebben we niet primair in de analyse meegenomen. In enkele gesprekken zijn er wel mogelijke zoekrichtingen genoemd met betrekking tot taken. Waar dat aan de orde was, hebben we die specifiek benoemd.

1.4 Rapportage

Deze beknopte schriftelijke rapportage bevat de hoofdlijnen uit onze analyse. Per programma tonen we de belangrijkste onderwerpen waar beïnvloedbare ruimte zit (op basis van de financieel-technische analyse). De inschatting is gemaakt aan de hand van een modelmatige inschatting van de beïnvloedbare ruimte die in het budget aanwezig zou moeten zijn. De modelmatige inschatting van de beïnvloedbare ruimte kan niet één-op-één vertaald worden naar te bezuinigen bedragen. De inschatting gaat uit van uitvoering van het gemeentelijke takenpakket op het absolute minimum, waarbij ook zeer vergaande keuzes gemaakt zouden moeten worden. De inschatting van de beïnvloedbare ruimte komt voor rekening van Berenschot en vormde het vertrekpunt voor het inventariseren van zoekrichtingen voor mogelijke besparingen.

In samenspraak met medewerkers van de gemeente Hillegom hebben we geïnventariseerd welke zoekrichtingen er binnen de budgetten zijn. Die zoekrichtingen zijn zo veel mogelijk als concrete maatregel beschreven en voorzien van een toelichting, het beleid dat eventueel aangepast moet worden, de potentiële besparing en mogelijke gevolgen.

De complete duiding van de maatregelen is opgenomen in Bijlage 2.

1.5 Handreiking voor gebruik van de rapportage

Voor de gemeente Hillegom voerden wij een onderzoek uit naar, kort gezegd, 'de vrije ruimte in de begroting'. Om dit systematisch en geobjectiveerd te doen, hanteren we het begrip 'beleidsvrijheid'. Hoe meer beleidsvrijheid, hoe meer potentieel vrije ruimte in de begroting waar eigen keuzes mogelijk zijn. Vanuit dit perspectief maken we onderscheid in wettelijke taken, convenanttaken (eigen afgesloten convenanten, inclusief bijvoorbeeld landelijke convenanten zoals het Klimaatakkoord) en autonome taken. Binnen deze categorieën bestaan nuances. In bijlage 1 hebben we deze theoretische uitgangspunten verder uitgewerkt.

De inschatting die we vervolgens hebben gemaakt, is modelmatig tot stand gekomen. Hierdoor hebben we geen rekening gehouden met de vraag of de taak op dit moment al op een sober niveau wordt uitgevoerd; we zijn uitgegaan van een gemiddelde taakuitvoering binnen de gemeente Hillegom vergelijkbaar met het gemiddelde niveau in Nederland. We hebben in de cijfermatige inschatting ook geen rekening gehouden met bezuinigingen die recentelijk zijn doorgevoerd.

Er kunnen verschillen zitten tussen de door ons gemaakte inschatting en de feitelijke invulling vanuit de mogelijke maatregelen die samen met medewerkers van de gemeente Hillegom is gemaakt. Het kan voorkomen dat onze inschatting vooraf hoger is omdat wij verdergaande maatregelen ook meerekenen als beïnvloedbaar. Het gaat dan bijvoorbeeld om verdergaande of radicalere keuzes zoals het niet meer aanbieden en onderhouden van voorzieningen. Denk hierbij aan het afstoten van parken, het afsluiten van wegen zonder adressen of het sluiten van voorzieningen.

Bij enkele producten schatten wij de beïnvloedbare ruimte lager in dan de geïnventariseerde maatregelen. De verklaring hiervoor is dat wij de primaire inschatting op het niveau van de

bovenliggende productgroep maken en dan evenredig verdelen over de onderliggende producten. Hierdoor kunnen verschillen ontstaan (zowel hogere als lagere inschattingen).

Deze kanttekeningen maken dat onze rapportage en inschatting moeten worden gezien als een 0-meting, bedoeld als vertrekpunt voor gesprek. De bedragen die door ons zijn geïdentificeerd, zijn niet zwart-wit en behoeven nuancering. In de rapportage hebben we steeds aangegeven waar bedragen voortkomen uit een inschatting op basis van ons model en waar zoekrichtingen samen met medewerkers van de gemeente Hillegom tot stand zijn gekomen.

1.6 Getalnotatie

Getallen hebben we in dit rapport als volgt genoteerd:

- Bedragen boven € 100.000 worden afgerond op € 0,1 miljoen. Dus € 1.688.000 wordt € 1,7 miljoen.
- Bedragen onder € 100.000 worden niet afgerond maar voluit geschreven. Dus € 78.000.

Door afrondingen kunnen optellingen niet kloppen:

- € 165.000 + € 145.000 + € 240.000 = € 550.000 = € 0,6 miljoen.
- € 0,2 miljoen + € 0,1 miljoen + € 0,2 miljoen = € 0,6 miljoen.

HOOFDSTUK 2

De opgave

2.1 Financiële opgave

De omvang van het bedrag en de bijhorende maatregelen die nodig zijn voor een sluitende begroting is hoger dan alleen het begrotingssaldo.

De huidige begroting is uitgangspunt, aangevuld met: inschattingen van investeringen en ontwikkelingen van uitgaven; scenario's herverdeling gemeentefonds; scenario's ontwikkeling inkomsten vanuit Rijksoverheid 'ravijn'; parameters bepalen m.b.t. loon-, prijs-, en rente indexen (en vastzetten). Daarnaast tellen Ambities van de Raad en college mee: voortvloeiend uit coalitieakkoord; structurele consequenties raadsbesluiten. De opgave van de gemeente Hillegom ziet er op basis van het huidige beeld als volgt uit:

Totale begrotingsopgave	2025	2026	2027	2028
Structurele saldo incl. moties en amendementen	114.314	-1.794.804	-2.247.168	-1.842.029
Resultaat septembercirculaire 2024	438.537	5.448	113.190	96.554
Resultaat decembercirculaire 2024	-174.618	164.602	239.054	300.806
Resultaat na circulaire Rijk	378.233	-1.624.754	-1.894.924	-1.444.669
Genomen en nog geplande raadsbesluiten	-4.500	-7.000	-48.115	-48.115
Ontwikkelingen	-1.367.028	-1.792.376	-1.875.053	-2.025.053
Bestuurlijke ambities (n.a.v. coalitieakkoord of raadsopdracht)	0	-31.460	-31.460	-31.460
Bestuurlijke wensen (in onderzoek)	PM	PM	PM	PM
Totale begrotingsopgave	-993.295	-3.455.590	-3.849.552	-3.549.297

Figuur 1 Financiële opgave

De regel Aanvullende mutaties is een saldo van diverse posten, zoals voorziening onderhoud, actualisatie beheerplannen, correcties op de begroting, toe te voegen personele functies, etc. De regel Onzekerheden en stelposten bestaat uit strategische opgaven en taakstellingen.

De begrotingsopgave inclusief onzekerheden bedraagt 3,8% tot 4,6% van de totale begroting, dat is aanzienlijk aangezien de beïnvloedbaarheid van een begroting doorgaans tot circa 20% bedraagt. Dat is weliswaar vier keer zoveel, maar in de praktijk komt het pakket aan technische keuzeopties al iets lager uit en bovendien betreft het dan alle mogelijke besparingsopties, inclusief hele zware maatregelen met grote impact.

HOOFDSTUK 3

Totaaloverzicht

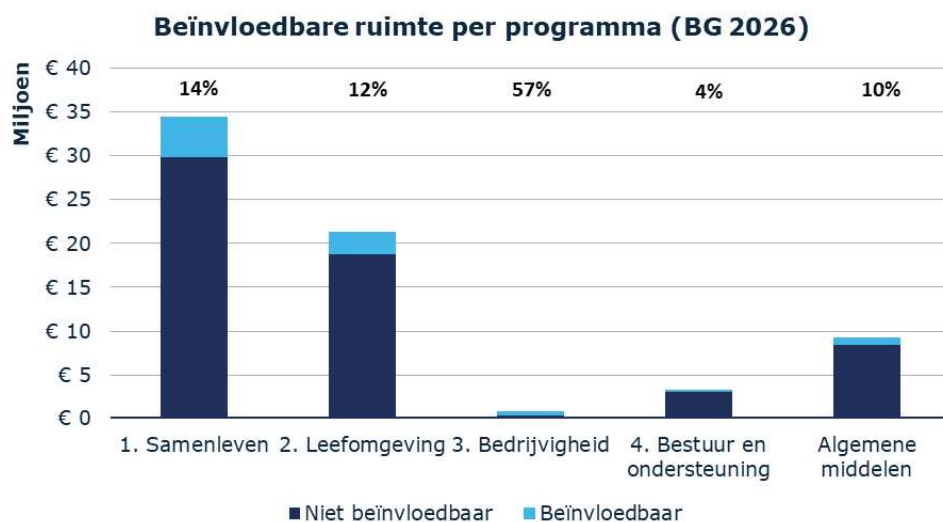
3.1 Beïnvloedbaarheid totale begroting

In de analyse is de beïnvloedbaarheid van de programmabegroting 2025 van de gemeente Hillegom onderzocht. De onderstaande tabel toont de mate van beïnvloedbaarheid op lange termijn, zowel structureel als incidenteel. Dit is de ruimte zoals deze door Berenschot modelmatig is ingeschat (zie bijlage 1.1 Theoretische basis), daarbij wordt ook rekening gehouden met voor gemeente Hillegom specifieke verplichtingen en kapitaallasten. De beïnvloedbaarheid van de begroting neemt toe, van 13% in 2025 tot 14% in 2028. In absolute bedragen neemt het beïnvloedbare bedrag iets toe van € 9 miljoen in 2025 naar € 10 miljoen in 2028.

Bedragen x € 1,0 mln.	BG 2026	BG 2027	BG 2028
Totaal begroting	€ 69	€ 70	€ 69
Beïnvloedbaar (%)	13%	14%	14%
Beïnvloedbaar (€)	€ 9	€ 10	€ 10
Structureel	€ 9	€ 10	€ 10
Incidenteel	€ 0	€ 0	€ 0

3.2 Beïnvloedbaarheid per begrotingsprogramma

De volgende grafiek toont de verschillende beleidsprogramma's van de gemeente Hillegom in de begroting 2026. De beleidsprogramma's verschillen zowel qua omvang als in beïnvloedbare ruimte. Programma 3. Bedrijvigheid (57%) heeft procentueel gezien een hoge beleidsvrijheid ten opzichte van de andere programma's. In absolute bedragen loopt de beïnvloedbaarheid in 2026 op van minder dan € 1 miljoen tot € 5 miljoen per programma. In het algemeen neemt de beïnvloedbaarheid van budgetten in de loop van de jaren toe, doordat contractuele verplichtingen (zoals subsidies of aanbestedingen) aflopen.



In het volgende hoofdstuk worden per programma de grootste beïnvloedbare producten en de desbetreffende zoekrichtingen toegelicht.

De percentages boven de staven corresponderen met de beïnvloedbare ruimte per programma (blauwe deel van de staaf).

3.3 Keuzemogelijkheden

Het totaalbedrag aan concrete keuzemogelijkheden (zoekrichtingen) dat naar voren is gekomen in de gesprekken met de organisatie varieert van € 8,4 mln. in 2026 tot € 9,4 mln. in 2028. Dat is 16% van de totale begroting in 2026. In totaal zijn 217 verschillende maatregelen aangebracht.

Hier bovenop kunnen nog meebewegende kosten voor personeel en overhead worden gerekend, afhankelijk van de gekozen maatregelen. Daarmee is in 2026 nog maximaal € 1,6 miljoen gemoeid. Dit is in de navolgende figuren toegelicht. Bovenop deze maximaal € 1,55 miljoen leidt een doorwerking in de overhead van 28% tot een aanvullend besparingspotentieel van € 0,53 miljoen.

Totale opbrengst	2026	2027	2028
1. Samenleven	2.642.385	3.991.979	3.994.729
1. Vitaliteit	776.000	1.311.260	1.311.260
2. Talentontwikkeling	51.750	398.499	401.249
3. Zorg voor elkaar	95.735	118.068	118.068
4. Werk en inkomen	663.400	726.271	726.271
5. Opvoeden en opgroeien	419.000	673.000	673.000
6. Thuiswonen	53.712	121.032	121.032
7. Hulp bij meedoen	582.788	643.849	643.849
2. Leefomgeving	1.639.623	1.653.895	1.268.295
Gebiedsontwikkeling	178.289	178.289	178.289
Openbare orde en veiligheid	43.682	43.682	43.682
Openbare ruimte en duurzaamheid	442.632	445.904	449.304
Verkeer en vervoer	961.574	972.574	583.574
Wonen	13.446	13.446	13.446
3. Bedrijvigheid	445.441	445.441	445.441
Lokale economie	195.746	195.746	195.746
Regionale economie	249.695	249.695	249.695
4. Bestuur en ondersteuning	56.281	56.281	56.281
Bestuur en Regionale samenwerking	53.781	53.781	53.781
Dienstverlening	2.500	2.500	2.500
Algemene middelen	3.594.216	3.594.216	3.594.216
Algemene middelen	3.594.216	3.594.216	3.594.216
Eindtotaal	8.377.946	9.741.812	9.358.962

Totaalbeeld	2026			
	Begroting	Maatregelen	%	Personeel
1. Samenleven	33.429.352	2.642.385	8%	76.343
1. Vitaliteit	3.570.624	776.000	22%	12.136
2. Talentontwikkeling	2.611.693	51.750	2%	2.143
3. Zorg voor elkaar	1.275.565	95.735	8%	10.297
4. Werk en inkomen	9.003.410	663.400	7%	3.928
5. Opvoeden en opgroeien	9.278.723	419.000	5%	9.509
6. Thuiswonen	515.445	53.712	10%	3.898
7. Hulp bij meedoen	7.173.892	582.788	8%	34.432
2. Leefomgeving	17.632.285	1.639.623	9%	571.260
Gebiedsontwikkeling	196.551	178.289	91%	454.320
Openbare orde en veiligheid	1.825.451	43.682	2%	26.281
Openbare ruimte en duurzaamheid	10.486.354	442.632	4%	28.577
Verkeer en vervoer	4.423.824	961.574	22%	62.081
Wonen	700.105	13.446		0
3. Bedrijvigheid	555.526	445.441	80%	189.549
Lokale economie	226.986	195.746	86%	83.296
Regionale economie	328.540	249.695	76%	106.253
4. Bestuur en ondersteuning	1.252.077	56.281	4%	87.178
Bestuur en Regionale samenwerking	849.458	53.781	6%	82.730
Dienstverlening	402.619	2.500	1%	4.448
Algemene middelen	746.563	3.594.216		3.097.275
Algemene middelen	746.563	3.594.216		-2.468.606
Eindtotaal	53.615.803	8.377.946	16%	1.553.000

Een andere doorsnede op het totaal is het onderscheid tussen kostenbesparende maatregelen (40%), inkomens verhogende maatregelen (43%) en besparingen op de Gemeenschappelijke regelingen (17%). Voor deze laatste categorie geldt dat het advies van de FKGR (6% besparing) is doorgerekend.

regelen 2026	Kostenbesparend	Inkomensverhogend	GR	Totaal
1. Samenleven	1.276.385	0	1.366.000	2.642.385
1. Vitaliteit	672.000	0	104.000	776.000
2. Talentontwikkeling	51.750	0	0	51.750
3. Zorg voor elkaar	95.735	0	0	95.735
4. Werk en inkomen	145.400	0	518.000	663.400
5. Opvoeden en opgroeien	60.000	0	359.000	419.000
6. Thuiswonen	41.712	0	12.000	53.712
7. Hulp bij meedoen	209.788	0	373.000	582.788
2. Leefomgeving	1.454.572	120.000	65.051	1.639.623
Gebiedsontwikkeling	178.018	0	271	178.289
Openbare orde en veiligheid	41.497	0	2.185	43.682
Openbare ruimte en duurzaamheid	373.639	10.000	58.993	442.632
Verkeer en vervoer	848.931	110.000	2.643	961.574
Wonen	12.487	0	959	13.446
3. Bedrijvigheid	376.475	68.133	833	445.441
Lokale economie	149.746	46.000	0	195.746
Regionale economie	226.729	22.133	833	249.695
4. Bestuur en ondersteuning	56.281	0	0	56.281
Bestuur en Regionale samenwerking	53.781	0	0	53.781
Dienstverlening	2.500	0	0	2.500
Algemene middelen	154.293	3.434.923	5.000	3.594.216
Algemene middelen	154.293	3.434.923	5.000	3.594.216
Eindtotaal	3.318.006	3.623.056	1.436.884	8.377.946
	40%	43%	17%	

3.4 Impact van de maatregelen

Bij het bepalen van de keuzes in maatregelen is het effect een belangrijk weegmiddel. Daartoe onderscheiden wij keuzes die als 'laaghangend fruit' te typeren zijn (A), bestuurlijke keuzes met beperkte impact (B) en fundamentele keuzes met grote maatschappelijke impact (C). Daarnaast hebben we de categorie GR ingevoegd. Alle geïnventariseerde maatregelen zijn ingedeeld in één van deze vier categorieën. Dit levert het volgende beeld op:

Impact	2026	%
A. Laaghangend fruit	709.450	8%
B. Bestuurlijke keuze	5.270.207	63%
C. Fundamentele keuze	965.861	12%
GR	1.432.428	17%
Totaal	8.377.946	100%

Binnen de (sub-) totalen uit de tabel bestaat nog een verscheidenheid wat betreft de impact (van laaghangend fruit tot maatregelen met grote maatschappelijke impact). 'Laaghangend fruit' betreft slechts 8% van het totaalbedrag, dat geeft aan dat er hoe dan ook sprake zal zijn van een stevige impact van de bezuinigingsmaatregelen.

Tot slot hebben we de opbrengst van de maatregelen ingedeeld naar impact per programma en taakveld. Hieruit blijkt dat het in het programma samenleving grotendeels om fundamentele keuzes gaat en maatregelen bij GR'en. Bij Leefomgeving zijn veel bestuurlijke keuzes te maken met beperktere impact. In de Algemene dekkingsmiddelen zijn bestuurlijke keuzes te maken. Dit betreft de hoogte van de lokale lasten.

regelen 2026	A. Laaghangend fruit	B. Bestuurlijke keuze	C. Fundamentele keuze	GR
1. Samenleven	257.250	190.135	829.000	1.366.000
1. Vitaliteit	30.000	0	642.000	104.000
2. Talentontwikkeling	0	51.750	0	0
3. Zorg voor elkaar	15.232	80.503	0	0
4. Werk en inkomen	4.000	52.400	89.000	518.000
5. Opvoeden en opgroeien	60.000	0	0	359.000
6. Thuiswonen	41.712	0	0	12.000
7. Hulp bij meedoen	106.306	5.482	98.000	373.000
2. Leefomgeving	339.236	1.146.621	88.640	65.126
Gebiedsontwikkeling	85.798	92.220	0	271
Openbare orde en veiligheid	4.000	27.797	9.700	2.185
Openbare ruimte en duurzaamheid	55.500	314.139	14.000	58.993
Verkeer en vervoer	192.851	701.065	64.940	2.718
Wonen	1.087	11.400	0	959
3. Bedrijvigheid	27.416	372.132	44.591	1.302
Lokale economie	0	151.155	44.591	0
Regionale economie	27.416	220.977	0	1.302
4. Bestuur en ondersteuning	23.555	30.133	2.593	0
Bestuur en Regionale samenwerking	23.555	27.633	2.593	0
Dienstverlening	0	2.500	0	0
Algemene middelen	61.993	3.531.186	1.037	0
Algemene middelen	61.993	3.531.186	1.037	0
Eindtotaal	709.450	5.270.207	965.861	1.432.428
	8%	63%	12%	17%

HOOFDSTUK 4

Inzicht per programma

In dit hoofdstuk wordt de beïnvloedbaarheid per programma toegelicht. Hierbij worden voor de activiteiten met de grootste beïnvloedbare ruimte de zoekrichtingen en maatschappelijke gevolgen benoemd.

We richten ons op de maatregelen met de meeste bijdrage aan de beïnvloedbare ruimte, en bespreken de genoemde zoekrichtingen (keuzemogelijkheden). Dit doen we voor drie grootteklassen.

Opbrengst 2026 per maatregel (€)	< 25.000	>25.000 <50.000	>50.000
1. Samenleven	168.673	340.712	2.133.000
2. Leefomgeving	333.356	288.114	1.018.153
3. Bedrijvigheid	65.208	126.591	253.642
4. Bestuur en ondersteuning	56.281	0	0
Algemene dekkingsmiddelen	99.572	59.721	3.434.923
Totaal	723.090	815.138	6.839.718
<i>aantal maatregelen</i>	<i>149</i>	<i>23</i>	<i>45</i>

Zoals in hoofdstuk 3 is beschreven, de maatregelen betreffen kosten exclusief personele lasten. Dit kan vervolgens tot hogere besparingen leiden als ook de personeelskosten en overhead meebewegen.

4.1 Samenleven

Programma 1. Samenleven bestaat uit zeven onderdelen. In de begroting 2026 is de gemiddelde beïnvloedbare ruimte van deze onderdelen 8% van in totaal € 33 miljoen, met relatief grote verschillen tussen de onderdelen. Door het afnemen van verplichtingen en variërende incidentele lasten in de begroting stijgt de beïnvloedbaarheid van 2025 tot 2028 beperkt, door verplichtingen die langdurig vastliggen (in ieder geval tot en met 2028).

Productgroep	BG 2026	BG 2027	BG 2028
1. Vitaliteit	37%	38%	38%
2. Talentontwikkeling	25%	23%	24%
3. Zorg voor elkaar	23%	24%	25%
4. Werk en inkomen	7%	7%	7%
5. Opvoeden en opgroeien	10%	10%	10%
6. Thuiswonen	10%	11%	11%
7. Hulp bij meedoen	10%	9%	9%

Keuzeopties > 50.000 euro (Samenleven)

Van de totale besparingsmogelijkheden in programma 1. Samenleven van € 2,6 miljoen in 2026, wordt het merendeel (€ 2,1 miljoen) gevormd door maatregelen boven de € 50.000. Er is slechts

één maatregel uit de categorie 'laaghangend fruit'. Twee maatregelen betreffen een fundamentele keuze, op het gebied van sportaccommodaties (Vitaliteit) en toegang/eerstelijnsvoorzieningen (Hulp bij meedoen).

Vijf maatregelen betreffen (6%) taakstellingen voor Gemeenschappelijke Regelingen, de bestuurlijke opdrachten om deze bedragen in te vullen en hard te maken lopen thans nog. In totaal is hier in 2026 € 1,3 miljoen aan maatregelen mee gemoeid.

Product	Maatregel	Type	Impact	2026
Sportaccommodaties	Sluiten de Vosse	Kostenbesparend	C. Fundamentele keuze	642.000
Volksgezondheid	Bijdrage aan GR Hecht	GR	GR	104.000
Arbeidsparticipatie	Bijdrage aan GR KDB	GR	GR	146.000
Inkomensregelingen	Bijdrage aan GR ISD Bollenstreek	GR	GR	372.000
Gesloten plaatsing	Bijdrage aan GR SOZ	GR	GR	315.000
Begeleiding (WMO)	Bijdrage aan GR ISD Bollenstreek	GR	GR	372.000
Toegang en eerstelijnsvoorzieningen (7)	Stopzetten investeringen in kwaliteit Voor ieder 1	Kostenbesparend	C. Fundamentele keuze	98.000
Toegang en eerstelijnsvoorzieningen (7)	Scherper begroten budget 'bijdrage aan adviezen door derde'	Kostenbesparend	A. Laaghangend fruit	84.000

Overige maatregelen (Samenleven)

In programma 1 worden nog negen maatregelen genoemd tussen € 25.000 en € 50.000. Drie maatregelen zijn relatief eenvoudig te nemen, waarvan twee scherper begroten betreffen (lucht in de begroting). Verder is de impact groter (impact B en C) of onzeker (GR).

Product	Maatregel	Type	Impact	2026
Sportbeleid en activering	Scherper begroten sportbeleid en activering	Kostenbesparend	A. Laaghangend fruit	30.000
Samenkracht en burgerparticipatie (3)	Stoppen met Mantelzorgwaardering	Kostenbesparend	B. Bestuurlijke keuze	26.000
Samenkracht en burgerparticipatie (3)	Stoppen met activiteiten in het kader van eenzaamheid: inspiratiegroep omzien naar elkaar/Website herkenneenzaamheid.nl	Kostenbesparend	B. Bestuurlijke keuze	30.000
Inkomensregelingen	Stoppen met Volwassenfonds Sport en cultuur	Kostenbesparend	B. Bestuurlijke keuze	43.000
Inkomensregelingen	Stoppen met regeling Stichting Leergeld	Kostenbesparend	C. Fundamentele keuze	49.000
Inkomensregelingen	Stoppen Stichting Jeugdfonds Sport en Cultuur	Kostenbesparend	C. Fundamentele keuze	40.000
Jeugdhulp begeleiding	Bijdrage aan GR ISD Bollenstreek	GR	GR	41.000
Onderwijsbeleid en leerlingzaken	Scherper begroten budget Regionale Educatieve Agenda (REA)	Kostenbesparend	A. Laaghangend fruit	40.000
Beschermde wonen (WMO)	Laten vervallen budget preventie	Kostenbesparend	A. Laaghangend fruit	41.712

Tenslotte zijn er nog 22 kleinere maatregelen die tellen op tot €169.000. Dit betreft vooral lagere subsidies of vergoedingen, een groot aantal wordt aangemerkt als categorie B. Bestuurlijke keuze.

4.2 Leefomgeving

Programma 2. Leefomgeving bestaat uit vijf onderdelen, de totale beïnvloedbare ruimte in de begroting 2026 in het model komt neer op 12% van in totaal € 21 miljoen. De aangeleverde maatregelen hebben een totaal bedrag aan keuzeopties van € 1,6 miljoen in 2026. Dit bedrag loopt af naar € 1,3 miljoen in 2028.

In 2026 is er ook de mogelijkheid om de grondexploitatie Dunant Staete stop te zetten. Dit levert een incidentele besparing op van € 1,1 miljoen. Het stopzetten van deze grondexploitatie is niet opgenomen in het totaal bedrag van de keuzeopties.

Productgroep	BG 2026	BG 2027	BG 2028
Gebiedsontwikkeling	21%	28%	35%
Openbare orde en veiligheid	8%	12%	14%
Openbare ruimte en duurzaamheid	5%	5%	6%
Verkeer en vervoer	21%	20%	21%
Wonen	37%	36%	15%

Keuzeopties > 50.000 euro (Leefomgeving)

De grootste opties in programma 2. Leefomgeving zijn in totaal 11 maatregelen met bij elkaar € 1,0 miljoen aan besparingen. Van de categorie 'laaghangend fruit' vallen maar drie regels in deze grootste categorie: het verlagen van het budget voor adviezen door derden (RO) en twee keer het aanpassen van een afschrijvingstermijn. De meeste grote maatregelen vallen onder Verkeer en vervoer. Bij Milieubeheer is de 6% taakstelling van ODWH opgenomen.

Product	Maatregel	Type	Impact	2026
Ruimtelijke ordening	Schrappen budget Omgevingsvisie	Kostenbesparend	B. Bestuurlijke keuze	62.220
Ruimtelijke ordening	Verlagen budget bijdrage aan/adviezen door derden	Kostenbesparend	A. Laaghangend fruit	85.000
Milieubeheer	Schrappen budget grootschalige opwek duurzame elektriciteit (muv bijdrage RES) bespaart €60.000	Kostenbesparend	B. Bestuurlijke keuze	60.000
Milieubeheer	Bijdrage ODWH	GR	GR	58.993
Parkeren	Afstoten van parkeergarage Henri Dunantplein	Kostenbesparend	C. Fundamentele keuze	64.940
Verkeer en vervoer	Verlagen budget voor voorbereidingskosten projecten naar €0	Kostenbesparend	D. Bestuurlijke keuze	104.000
Verkeer en vervoer	Verlagen investeringsbudgetten reconstructies wegen	Kostenbesparend	B. Bestuurlijke keuze	325.000
Verkeer en vervoer	Lagere afschrijvingslasten door het uitstellen van de investeringsbudgetten	Kostenbesparend	A. Laaghangend fruit	75.000
Verkeer en vervoer	Hogere opbrengsten degeneratie-inkomsten	Inkomensverhogend	B. Bestuurlijke keuze	100.000
Verkeer en vervoer	Afschrijvingstermijn wegen nieuwe investeringen verhogen van 20 jaar naar 30 jaar	Kostenbesparend	A. Laaghangend fruit	83.000

Overige maatregelen (Leefomgeving)

In de categorie met kleinere bedragen zijn negen maatregelen genoemd, met een totale waarde van €288.000. Het gaat desondanks om keuzes met grote of fundamentele impact.

Product	Maatregel	Type	Impact	2026
Ruimtelijke ordening	Schrappen budget Bijdrage aan/adviezen door derden	Kostenbesparend	B. Bestuurlijke keuze	30.000
Milieubeheer	Stoppen met de bouwjaren aanpak levert een besparing van €30.000 op	Kostenbesparend	B. Bestuurlijke keuze	30.000
Milieubeheer	Schrappen van budget voor het ondersteunen van lokale initiatieven levert een besparing van €35.000 op	Kostenbesparend	B. Bestuurlijke keuze	35.000
Milieubeheer	Stoppen met de energiecoaches levert een besparing op van €25.000	Kostenbesparend	B. Bestuurlijke keuze	25.000
Milieubeheer	Schrappen budget communicatie energietransitie bespaart €25.000	Kostenbesparend	B. Bestuurlijke keuze	25.000
Openbaar groen en (openlucht) recreatie	Verlagen investering in vaste planten en beplanting €	Kostenbesparend	B. Bestuurlijke keuze	37.000
Openbaar groen en (openlucht) recreatie	Verminderen subsidie aan speeltuinen	Kostenbesparend	B. Bestuurlijke keuze	28.613
Verkeer en vervoer	Schrappen budget Bijdrage aan/adviezen door derden (€ 44.073)	Kostenbesparend	B. Bestuurlijke keuze	44.073
Verkeer en vervoer	Herinrichting Prinses Irenelaan	Kostenbesparend	B. Bestuurlijke keuze	33.428

In het programma Leefomgeving zijn relatief veel kleine maatregelen genoemd: 39 regels met een totaalbedrag van € 288.000. Ook in dit programma gaat het om relatief veel opties die als B. bestuurlijke keuze worden aangemerkt.

4.3 Bedrijvigheid, Bestuur en Algemene dekkingsmiddelen

De beïnvloedbaarheid van Programma 3. Bedrijvigheid bedraagt 57% in 2026 op een begroting van bijna € 1 miljoen. Programma 4. Bestuur en ondersteuning is voor 4% beïnvloedbaar (op het totaalbedrag € 3 miljoen). Algemene dekkingsmiddelen (€ 9 miljoen begroting) komen in het model op 10% beïnvloedbaar.

Productgroep	BG 2026	BG 2027	BG 2028
Lokale economie	64%	67%	69%
Regionale economie	53%	56%	71%
Bestuur en Regionale samenwerking	5%	5%	5%
Dienstverlening	4%	4%	4%
Algemene middelen	10%	20%	20%

Keuzeopties > 50.000 euro

De 3 programma's kennen zes grote keuzeopties. De grootste bedragen vallen bij Belastingen, dit betreft dan ook maatregelen om inkomsten te vergroten in plaats van kosten verlagen.

Product	Maatregel	Type	Impact	2026
Economische promotie	Overig	Kostenbesparend	B. Bestuurlijke keuze	96.405
Economische ontwikkeling	Bijdrage Projecten Uitvoeringsprogramma Economic Board Duin- en Bollenstreek	Kostenbesparend	B. Bestuurlijke keuze	157.237
Belastingen overig	Invoeren Hondenbelasting	Inkomensverhogend	B. Bestuurlijke keuze	110.000
Belastingen overig	Invoeren Toeristenbelasting	Inkomensverhogend	B. Bestuurlijke keuze	75.000
Belastingen overig	ximalisering OZB opbrengsten - onbenutte belastingcapaciteit	Inkomensverhogend	B. Bestuurlijke keuze	2.998.950
Belastingen overig	Procentuele verhoging diverse belastingen	Inkomensverhogend	B. Bestuurlijke keuze	250.973

Overige maatregelen

Ook zijn er nog vijf kleinere maatregelen tussen € 25.000 en € 50.000, met relatief grote impact.

Product	Maatregel	Type	Impact	2026
Economische promotie	De kosten voor evenementen doorbelasten aan de organisatoren van het evenement	Inkomensverhogend	B. Bestuurlijke keuze	46.000
Economische promotie	Bloemencorso	Kostenbesparend	C. Fundamentele keuze	44.591
Economische ontwikkeling	Exploitatiebijdrage St. Greenport Duin- en Bollenstreek	Kostenbesparend	B. Bestuurlijke keuze	36.000
Overhead	Advertentiekosten gemeenteberichten bezuiniging	Kostenbesparend	A. Laaghangend fruit	30.471
Overhead	Advertentiekosten gemeenteberichten	Kostenbesparend	B. Bestuurlijke keuze	29.250

In de groep met keuzeopties tot € 25.000 komen tot slot 31 verschillende maatregelen naar voren, met een totaalbedrag van € 221.000 in 2026.

4.4 Belastingmaatregelen

Bij het inventariseren van maatregelen in de belastingen is gerekend met het 'redelijk peil'. Om in aanmerking te komen voor een extra bijdrage uit het Gemeentefonds, de artikel 12 Financiële verhoudingswet procedure, moet de gemeente een redelijk niveau hebben voor eigen inkomsten. Om te bepalen of een gemeente hiervoor in aanmerking kan komen moet het een minimaal percentage aan belastingen heffen. Dit niveau is voor de begroting 2025 vastgesteld op 0,1595%. Rekening houdend met de bekende WOZ-waarde en de geraamde OZB-opbrengsten is de onbenutte belastingcapaciteit OZB voor 2025 € 2.998.950.

Op het moment dat een procentuele stijging van het OZB-tarief wordt overwogen, zou dit leiden tot onderstaande extra opbrengsten:

Belastingsoort	1%	5%	10%	15%	25%
Onroerende Zaakbelasting	56.300	281.500	563.000	844.500	1.407.500

Met betrekking tot overige belastingsoorten is gerekend met een procentuele verhoging conform onderstaande tabel:

Belastingsoort	5%	10%	15%	25%
Precariobelasting	550	1.100	1.650	2.750
Secretarieleges*	21.250	42.500	63.750	106.250
Leges omgevingsvergunningen**	23.678	47.357	71.035	118.392
Begrafenisrechten	4.050	8.100	12.150	20.250
Marktgelden	666	1.333	1.999	3.331
Totaal	50.194	100.390	150.584	250.973

* De secretarieleges kennen het principe van maximumtarieven. Deze ruimte kan alleen worden benut voor zover de tarieven niet op het wettelijk maximum zijn vastgesteld.

** Deze heffing kent het wettelijk kader van maximaal kostendekkend. De hier berekende theoretische ruimte kan alleen benut worden voor zover deze niet kostendekkend zijn en er tevens ook werkelijke kosten kunnen worden toegerekend.

Het potentieel aan OZB ten opzichte van het redelijk peil en de overige belastingsoorten zijn meegenomen in het onderdeel Algemene dekkingsmiddelen.

Bijlage 1

Theoretische basis

Voor de gemeente Hillegom voert Berenschot een onderzoek uit waarbij kort gezegd 'de vrije ruimte in de begroting' wordt onderzocht. Om dit systematisch en geobjectiveerd te onderzoeken wordt vertrokken vanuit het begrip *beleidsvrijheid*. Hoe meer beleidsvrijheid, hoe meer potentieel vrije ruimte in de begroting waar eigen keuzes mogelijk zijn. Kijkend door deze bril wordt onderscheid gemaakt in wettelijke taken, convenanttaken (eigen afgesloten convenanten, inclusief bijvoorbeeld landelijke convenanten zoals het Klimaatakkoord) en autonome taken. Binnen deze categorieën bestaat nuance. In deze notitie wordt een framework beschreven waarmee zo objectief mogelijk naar de taakindeling van de gemeente wordt gekeken en een conceptueel model wordt uitgewerkt waarbij modelmatig en als vertrekpunt de vrije ruimte wordt bepaald. Dit krijgt later inkleuring en nuancering door vervolgstappen uit te werken. Het resultaat van deze stappen is een basisanalyse van de beschikbare ruimte in de begroting. De basisanalyse verrijken we in vervolgens met specifieke informatie per beleidsterrein, zoals het eigen beleid van de gemeente. Hierbij verfijnen we ook taakvelden naar individuele activiteiten.

Definitie beleidsvrijheid

Beleidsvrijheid is een ruim en breed begrip. Er is geen absoluut objectieve maat voor het vaststellen van de mate van beleidsvrijheid. Voor dit onderzoek wordt aangesloten bij de definitie van de Raad voor het Openbaar Bestuur (2019) van beleidsvrijheid:

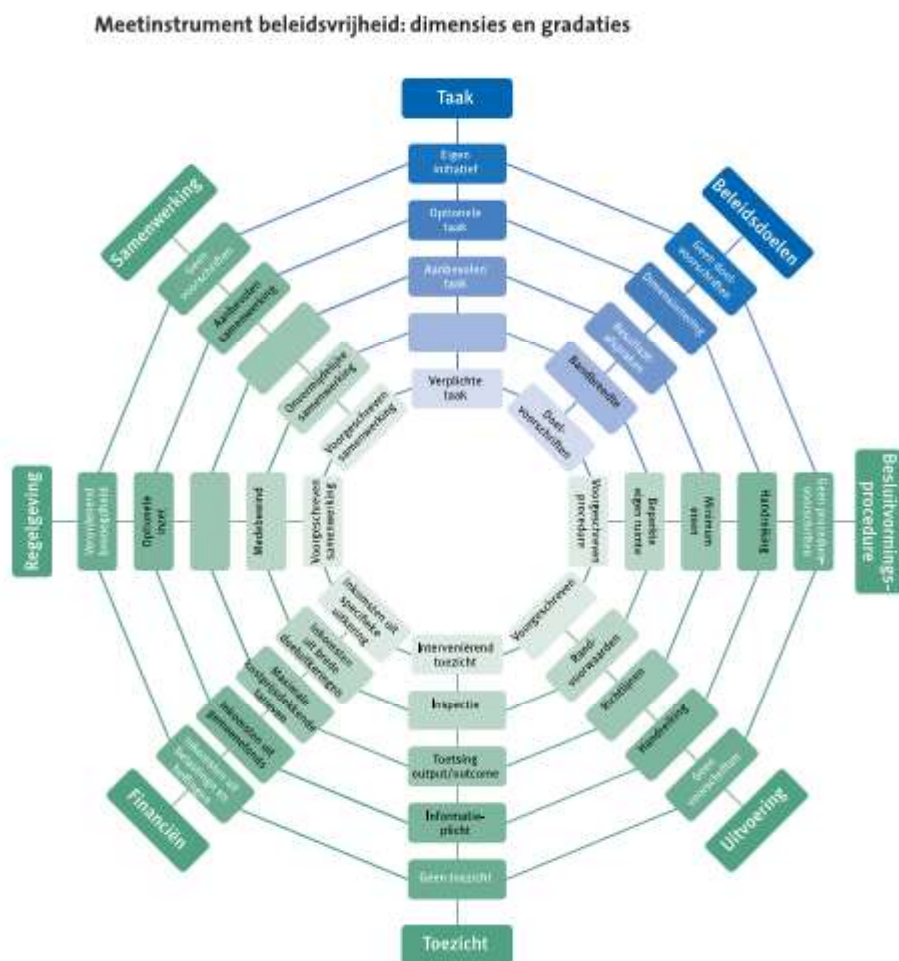
"De mate waarin de uitkomsten van beleid tussen (overheden) mogen verschillen. Waar het kort gezegd om gaat, is om vast te stellen in welke mate (overheden) in staat worden gesteld om eigen afwegingen te maken over de inzet van hun middelen en daarmee zelfstandig de uitkomsten van het beleid mogen en kunnen bepalen."

Beleidsvrijheid kan inzichtelijk gemaakt worden door consequent na te gaan in hoeverre de betrokken overheid vrij is om zelf de beleidsdoelen te bepalen. Dit kan worden afgeleid uit wat in wet- en regelgeving is bepaald over met name de taak en de beleidsdoelen. Bij de taak gaat het erom of dit een wettelijke taak is of een aanbevolen taak of een eigen initiatief. De mate waarin nauwkeuriger is bepaald hoe de taak moet worden uitgevoerd, aan welke eisen de besluitvorming moet voldoen en hoe er al dan niet moet worden samengewerkt, geeft een indicatie in welke mate de gemeente vrij is zelf de uitkomst van het beleid te bepalen. Als het Rijk bepaalt dat een gemeente een taak moet uitvoeren, dan is de beleidsvrijheid per definitie kleiner. De mate waarin de gemeente vrij zelf haar beleidsdoelen en daarmee verbonden taak kan vaststellen, wordt bepaald door de mate waarin zij zelf aanvullende regels kan stellen, gehouden is aan uitvoeringsregels, regels over besluitvorming en/of zij vrij is te kiezen in de samenwerking. Dit kan per onderdeel variëren van geheel vrij, wenselijk, dwingend tot verplicht. De vormen waarin dit tot uitdrukking komt zijn handreikingen of kaders, als een lichte vorm van sturing, overgaand in richtlijnen of modellen, die al meer dwingend zijn, tot verplichtingen (ROB 2019). Deze manier van werken is vervat in een framework beleidsvrijheid.

Framework beleidsvrijheid

Voor het vaststellen van de mate van beleidsvrijheid wordt aangesloten bij het eerder door de Tilburg University en B&A Groep ontwikkelde framework voor beleidsvrijheid (B&A Groep & Tilburg University 2006). In dit framework zijn de dimensies taak, beleidsdoelen, regelgeving, samenwerking en toezicht uitgewerkt (zie figuur 1). In de uitwerking van dit model is door B&A Groep een totaalconclusie per beleidstaak getrokken.

De Raad voor het Openbaar Bestuur stelt dat de taak en het doel het vertrekpunt en het zwaartepunt zijn bij het bepalen van de beleidsvrijheid. De overige dimensies vormen nuanceringen op de hoofdindeling die, aldus de ROB, op die wijze ontstaat (zie ook p.49 e.v., beleidsvrijheid geduid). In dit onderzoek wordt hierbij aangesloten voor de inkleuring van het begrip beleidsvrijheid. Hierbij zijn taak, beleidsdoel, regelgeving en samenwerking als relevante dimensies genomen; toezicht is hierbuiten gelaten. Hierbij wordt aangesloten bij de argumentatie van de ROB: *“De vorm van toezicht beperkt niet de beleidsinhoudelijke vrijheid. Toezicht is een afgeleide van de normen die er gelden voor het beleid.”*



Figuur 1: Framework Beleidsvrijheid (bron: Tilburg University, B&A Groep 2006; ROB 2019)