

Rekenkamer Hilversum
T.a.v. de heer Elenbaas
Postbus 9900
1201GM HilversumBEZOEKADRES:
RAADHUIS
DUDOKPARK 1
TELEFOONNUMMER: 14 035
WWW.HILVERSUM.NL

DATUM 9 januari 2019
ONS KENMERK 509407
BEHANDELD DOOR M. van Riet Paap
TELEFOON (035) 629 2966
BETREFT Bestuurlijke reactie rekenkamerrapport 'De gemeente en de
uitvaartstichting'

Geachte heer Elenbaas,

Hartelijk dank voor uw rapport met conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van uw onderzoek 'De gemeente en de uitvaartstichting'. Wij hebben deze met belangstelling gelezen en maken graag gebruik van de mogelijkheid hierop te reageren.

Onze reactie is als volgt opgebouwd.

We starten met een stand van zaken over begraven en cremieren in Hilversum. Dit naar aanleiding van uw inleiding, waarin u schrijft dat de rekenkamer erop toeziert dat het gemeentelijk beleid rechtmatig, doelmatig en doeltreffend wordt uitgevoerd, ook als daarbij andere samenwerkingspartners zijn betrokken.

Op het rechtmatigheidsvraagstuk gaat het rapport uitgebreid in. Wij zijn echter van mening dat de informatie over de huidige situatie essentieel is om een uitspraak te doen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de beslissing van de gemeenteraad om begraven en cremieren te verzelfstandigen. Die informatie is niet in uw rapport opgenomen.

Vervolgens geven we een gedetailleerde reactie op de conclusies en aanbevelingen uit het rapport.

Stand van zaken begraven en cremieren in Hilversum

De raad besloot op 21 juni 2016 tot het oprichten van de Uitvaartstichting Hilversum (hierna USH of stichting). Twee primaire doelstellingen werden daarbij vastgelegd:

1. De stichting wordt geacht de exploitatie op zich te nemen en zoveel mogelijk te optimaliseren.
2. De stichting wordt geacht de exploitatie te richten op het behoud en versterking van de huidige kwaliteit tegen betaalbare tarieven.

Stand van zaken doelstelling 1: optimaliseren van de exploitatie

In juni 2018 keurde het college de jaarrekening 2017 en meerjarenbegroting 2018-2023 van de USH goed. De gepresenteerde meerjarencijfers laten zien dat de stichting erin slaagt de exploitatie financieel te optimaliseren. Onderstaande tabel toont aan dat de gerealiseerde en verwachte resultaten van de stichting zelfs structureel positiever uitvallen dan bij de verzelfstandiging werd gedacht.

Resultaat begroting	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Originele begroting bij oprichting in 2016	€-321.440	€-162.288	€22.898	€63.020	€65.712	€164.621	-
Meerjarenbegroting bij jaarrekening 2017	€57.169	€-75.100	€61.500	€166.150	€137.750	€163.100	€200.950

De tussenrapportages die de stichting in 2018 beschikbaar stelde projecteren dat ook 2018 met een positief in plaats van een negatief resultaat zal worden afgesloten.

De belangrijkste reden voor de gezonde businesscase van de stichting is het crematorium. In 2017 was 56% (€734.486) van de totale netto-omzet (€1.288.896) afkomstig van het crematorium. En dat terwijl de kosten van het crematorium, enkel betreffend het personeel, energie en een jaarlijkse afschrijving van de oven (verwerkt in de algehele huurprijs voor de stichting), laag zijn. De rest van de omzet (44%) realiseert de stichting uit begrafenissen en afgekochte grafrechten.

De vraag naar het gebruik van de diensten van het crematorium Hilversum is groot. In 2017 waren er 661 crematies, tegenover 171 begrafenissen op alle drie de begraafplaatsen. Op basis van voorlopige cijfers van de USH wordt verwacht dat de verdeling in 2018 nog iets meer richting het crematorium trekt.

In 2019 wordt de exploitatie van de stichting uitgebreid met nieuwe diensten die door het bestaan van het crematorium kunnen worden ontwikkeld. Naast de bestaande urnengraven in het urnenbos (€772 voor 10 jaar), worden betaalbare urnenplaatsen in het urnenbos aangeboden (€550), optioneel met boom in de bomenweide (€1050). Tevens worden in 2019 de mogelijkheden voor een urnenwinkel verder uitgewerkt.

De optimalisatie van de exploitatie is door de stichting in 2018 ook verder aan de kostenkant gerealiseerd. Deze besparingen zijn een uitwerking van de maatregelen die zijn doorgevoerd na het raadsbesluit in december 2017, met destijds het doel de financiële positie van de stichting te verbeteren. Voorbeelden van besparingen zijn: het herzien van de verzekeringen, afbouwen van ingehuurd personeel, kritisch bekijken van bestaande contracten, efficiëntere inzet personeel en het uitbesteden groot machinaal werk.

Stand van zaken doelstelling 2: behoud en versterking van de huidige kwaliteit tegen betaalbare tarieven

Vanuit de gezonde financiële situatie richt de stichting zich in 2019 op het investeren in de kwaliteit van de begraafplaatsen en het verlagen van de tarieven.

Aanbestedingen voor kwaliteitsplannen op Zuiderhof, de Noorderbegraafplaats en Bosdrift zijn gestart en worden in 2019 afgerond. Centraal staat het in ere herstellen en vervolgens op A-niveau beheren van de drie monumentale begraafplaatsen. Paden- en groenstructuren en inrichtingselementen van Dudok (Zuiderhof en Noord) en Springer (Bosdrift) zullen worden hersteld.

Kwaliteit laat zich ook meten in de diensten die worden aangeboden en de manier waarop dat gebeurt. Het aantal plechtigheden (begraven en cremeren samen) per jaar is begrensd op 900 per jaar. Meer dan de huidige drie plechtigheden per dag zijn volgens de stichting ongewenst. Het exclusieve, ongehaaste gevoel, passend bij de monumentale locaties, zou door een stijging van de aantallen in gevaar komen. Er zit daarmee een limiet aan de groei van de exploitatie van de stichting. Wel ontwikkelt de stichting andere uitvaartgerelateerde diensten, zoals bovengenoemde urnenvoorzieningen.

De tarieven voor begraven gaan in 2019 voor het eerst sinds de oprichting van de stichting omlaag. Het gebruik van de faciliteiten voor 1 uur daalt met 8% (van €1310 naar €1197), voor 2 uur met 15% (€1537 naar €1310). Verder hanteert de stichting marktconforme tarieven voor wat betreft cremeren, maar zal de hoogte daarvan jaarlijks tegen het licht worden gehouden. Het betaalbaar houden van de

tarieven is naast een primaire doelstelling voor de stichting ook van belang in relatie tot de komst van crematorium Laren in 2019.

Conclusie over behalen van de doelstellingen

Het college concludeert dat er na tweeënhalp jaar reden is voor optimisme over de dienst begraven en cremieren in Hilversum. De stichting benut de kansen die het gemeentelijk crematorium haar biedt en zet de gezonde financiële situatie in ter realisering van haar primaire doelstellingen: investeren in kwaliteit en het betaalbaar houden van de tarieven.

Gedetailleerde reactie op de conclusies en aanbevelingen

1. Verzelfstandiging was een onzorgvuldig en overhaast proces

Conclusie 1.1 In de raadsvergadering van 15 en 21 juni 2016 besloot de raad tot de oprichting van de Uitvaartstichting Hilversum, die op 1 augustus 2016 operationeel moest zijn. Veel was op dat moment nog onduidelijk. Denk daarbij aan huisvesting van personeel en materieel, financiële, administratieve en beheerkwesties (door de gemeente ook wel aangeduid als “rafelranden”). Deze punten moeten al doende opgelost worden tussen de gemeente en de stichting;

Conclusie 2.2 Bij de oprichting van de stichting werd door de raad aan de stichting volgens het raadsbesluit een exploitatiesubsidie toegekend van € 100.000, terwijl dit in werkelijkheid om een lening zou gaan (zo is aangegeven in de ambtelijke reactie op dit rekenkamerrapport). In de overeenkomst van februari 2017 tussen de gemeente en de stichting wordt het bedrag echter wederom aangeduid als “exploitatiesubsidie”;

Aanbeveling 1.2 Maak vooraf duidelijk voor welke eventuele problemen (“rafelranden”) er nog een oplossing moet worden gevonden, wie daarvoor de verantwoordelijkheid draagt en wat het tijdspad voor het oplossen daarvan is;

Bestuurlijke reactie:

Wij onderschrijven dat het oprichten van de stichting in te korte tijd heeft plaatsgevonden. Door een meerderheid van de raad werd erop aangedrongen de stichting bij de oplevering van het crematorium, op 1 augustus 2016, direct operationeel te hebben. Ook het college had deze wens. De belangrijkste overweging was dat het een gemiste kans zou zijn om de grote gemeentelijke investering in het crematorium niet meteen te benutten. Binnen deze context van politieke en bestuurlijke druk is de stichting in een te kort tijdsbestek opgericht. Dat heeft ervoor gezorgd dat de gemeente tot herstelwerkzaamheden werd genooddaakt, terwijl de stichting al operationeel was.

Terugkijkend was het beter geweest de stichting aan het begin van een nieuw boekjaar, op 1 januari 2017, operationeel te verklaren. Dat had de gemeente en de stichting i.o. de tijd gegeven de overdracht van taken goed te regelen en de nog af te wikkelen zaken in beeld te brengen. Uw aanbeveling (1.2) nemen wij derhalve over bij toekomstige discussies over het verzelfstandigen van gemeentelijke taken.

Op dit moment zijn de meeste nog af te wikkelen zaken die u in het rapport benoemt opgelost. De gemeente heeft samen met de stichting in 2018 een grote inspanning geleverd om de begraafplaatsadministratie op orde te brengen. Onbekende rechthebbenden van graven zijn door de gemeente gecontroleerd in de Basisregistratie Personen. De volledige regie op de administratie ligt daarmee sinds oktober 2018 bij de stichting.

De nog openstaande acties zijn bij de gemeente en de stichting in beeld en daarop wordt gestuurd.

Een overzicht:

<i>Actie</i>	<i>Stand van zaken</i>	<i>Rol gemeenteraad</i>
Asbest op de Noorderbegraafplaats en Bosdrift	In de platen die graven afdekken is op twee begraafplaatsen asbest geconstateerd. Het gaat om graven uit de tijd dat asbest een veel gebruikt materiaal was: 1940-1975. Asbestinventarisaties aan het maaiveld en in de bodem zijn uitgevoerd en door de gemeente wordt in samenwerking met de USH aan een integrale saneringsaanpak voor de twee begraafplaatsen gewerkt. Op Zuiderhof is geen asbest aangetroffen.	De raad zal in Q1 2019 voorgesteld worden een bedrag, zoals opgenomen in de risicoparagraaf van de begroting 2019 (€100.00 tot €200.000), aan te wenden voor de sanering.
Uitbreiding huisvesting USH	Met de bouw van het crematorium in 2013 is op Zuiderhof de personeelsruimte verdwenen. Als tijdelijke oplossing is destijds een tijdelijke kantoorunit geplaatst. Daarnaast staan er achterop het terrein twee zeecontainers, die voor opslag van grote machinerie dienen. In 2018 is er nog een extra tijdelijke kantoorunit op de begraafplaats geplaatst vanwege het gebrek aan kantine en vergaderruimte dat ontstond na de personeelsuitbreiding. De gemeente en de stichting doen onderzoek naar een oplossing die alle tijdelijke kantoor- en opslagruimte in één keer voor een permanente oplossing vervangt. Doel daarbij is om het monumentale karakter van Zuiderhof zo min mogelijk aan te tasten.	Aangezien de stichting beperkte (grote) investeringsmogelijkheden heeft, zal het college de gemeenteraad in 2019 een financieringsvoorstel voorleggen. De kapitaalslasten van deze investering worden vervolgens volledig doorbelast in de gebruikersvergoeding die de stichting aan de gemeente betaalt.
Papieren archief op orde	In november 2018 is een start gemaakt met het op orde brengen van het papieren begraafplaatsenarchief, dat in slechte staat verkeerd. De gemeente heeft vanuit haar wettelijke archiefzorgtaak €35.000 ter beschikking gesteld om een archieffunctionaris in te huren. Op die manier wordt het hele archief in goede staat gebracht en veilig opgeslagen.	De raad wordt over stand van zaken geïnformeerd bij de goedkeuring van de jaarrekening 2018 van de USH door het college.
Leningsovereenkomst afsluiten	De overhaaste verzelfstandiging is zichtbaar in de onduidelijkheid over of de stichting een exploitatiesubsidie of lening (€100.000) van de gemeente heeft ontvangen. In het oprichtingsraadsvoorstel van 21 juni 2016 wordt op pagina 9 uitgelegd dat de €100.000 bedoeld is voor inrichting en inventaris en dat dit bedrag wordt verdisconteerd in de gebruikersvergoeding. In 10 jaar tijd betaalt de stichting het bedrag op die manier terug aan de gemeente, met 3% rente. In besluitpunt 5b wordt deze lening ten onrechte een exploitatiesubsidie genoemd. Wij nemen als extra actie op dat er een aparte leningsovereenkomst tussen de stichting en de gemeente komt over dit bedrag.	De raad wordt over stand van zaken geïnformeerd bij de goedkeuring van de jaarrekening 2018 van de USH door het college.

2. Keuze privaatrechtelijke samenwerking

Conclusie 1.2 De wetgever heeft een voorkeur voor publiekrechtelijke samenwerking als er publiekrechtelijke taken aan de orde zijn. Als dat niet kan, dan pas is volgens de wetgever een privaatrechtelijk constructie aan de orde. In het geval van de USH heeft de gemeente onvoldoende gemotiveerd dat een publiekrechtelijke samenwerkingsvorm ongeschikt was om het gewenste resultaat te bereiken;

Aanbeveling 1.4 Kies de meest passende vorm voor de samenwerking op basis van een eenvoudig stappenplan, bijvoorbeeld als volgt:

Stap 1: Geen publiek belang? → Geen actie

Stap 2: Kan de overheid het zelf? → Dan dat bij voorkeur ook doen

Stap 3: Samen met andere publiekrechtelijke rechtspersonen?

→ Overweeg gemeenschappelijke regeling

Stap 4: Iets anders? → Kies voor privaatrechtelijke vorm.

Bestuurlijke reactie:

In tegenstelling tot uw conclusie zijn wij van mening dat de keuze voor een privaatrechtelijke constructie is genomen op basis van voldoende motivering en discussie. In het raadsvoorstel op 6 juni 2015 zijn verschillende opties voor het onderbrengen van de dienst begraven en cremen aan de orde geweest. Vanuit de motivatie dat het exploiteren van deze dienst niet tot een overheidstaak behoort, heeft de raad vervolgens besloten tot externe verzelfstandiging. De raad nam daarbij ook een amendement aan dat het college opdroeg om deze verzelfstandiging vorm te geven in een beheersstichting met mogelijk een rol voor lokale uitvaartondernemers

Deze raadsopdracht heeft het college vervolgens uitgewerkt tot de privaatrechtelijke constructie die inmiddels door de USH wordt belichaamd. Daarin is rekening gehouden met de wens van de raad om als gemeente grip te houden op de privaatrechtelijke constructie (onder meer voor de beheersbaarheid van de tarieven en waarborging kwaliteit).

Er was ook een aanbestedingstechnische reden voor de huidige constructie. De constructie met een vertegenwoordiging vanuit B&W in de Raad van Toezicht van de stichting heeft het mogelijk gemaakt om aan de voorwaarden voor quasi-inbesteding te voldoen. Daardoor was het niet nodig om openbaar aan te besteden en werd het risico vermeden dat een commerciële partij, in plaats van een stichting zonder winstoogmerk, de begraafplaatsen kon exploiteren.

3. Businesscase bij oprichting

Conclusie 1.3 De besluitvorming van de raad was niet gebaseerd op een degelijke businesscase, waardoor kosten en baten van verschillende oplossingsrichtingen niet goed tegen elkaar konden worden afgewogen;

Conclusie 1.7 De huidige en toekomstige kosten voor het onderhoud aan graven waren niet bekend bij de raad op het moment van de verzelfstandiging.

Conclusie 3.5 Het is onduidelijk hoeveel begraven en cremen en de verzelfstandiging daarvan tot nu toe hebben gekost dan wel opgeleverd en hoeveel dit de gemeente in de toekomst nog zal kosten dan wel opleveren;

Aanbeveling 1.1 Zorg bij toekomstige verzelfstandigingen voor een goede businesscase;

Aanbeveling 1.3 Weeg de belangen van alle betrokkenen (gemeente, burgers, marktpartijen, andere gemeenten, enzovoorts) zorgvuldig tegen elkaar af en wees daarover transparant in de besluitvorming;

Bestuurlijke reactie:

Bij het raadsvoorstel waar tot de oprichting van de USH werd besloten zaten twee geheime bijlagen. Eén betrof de exploitatiebegroting van de stichting, de ander bevatte een toelichting van de financiële effecten van de oprichting van de stichting op de begroting van de gemeente. Deze stukken werden geheim verklaard vanwege de bedrijfsgevoelige inhoud, waarbij openbaring de positie van de USH ten opzichte van concurrenten zou kunnen schaden. Deze stukken zijn wel met u gedeeld ten behoeven van uw onderzoek.

In de bijlage over de exploitatiebegroting van de stichting zijn de cijfers te vinden over de kosten voor het onderhoud in het verleden en de verwachting voor de toekomst. Dat die informatie niet bij de raad bekend was (conclusie 1.7) is daarom een onjuiste constatering.

Daarnaast wordt ieder jaar in zowel de gemeentelijke P&C producten (begroting en jaarrekening) als die van de USH, verantwoord wat begraven en cremen jaarlijks heeft opgeleverd en gaat opleveren. Deze informatie is en wordt altijd gedeeld met de raad. Uw conclusie 3.5 onderschrijven wij dan ook niet.

Daarnaast vinden wij uw uitspraak onterecht dat een goede businesscase heeft ontbroken om een afgewogen besluit te kunnen nemen. Naast de transparantie over de verwachte financiële consequenties van de verzelfstandiging (zie de alinea hier voorafgaand) is de raad in 2015 via het Exploitatieplan Crematorium uitgebreid op de hoogte gesteld van de landelijke neerwaartse trends in begraven en de meerwaarde die een crematorium daarin kan bieden. In 2016 is vervolgens besloten tot externe verzelfstandiging, als vorm om de positieve businesscase van het crematorium tot realiteit te maken. De huidige cijfers van de stichting laten zien dat deze voorspelling uitkomt.

4. Algemeen belang besluit

Conclusie 1.4 Het Algemeen Belang Besluit dat de raad op 21 juni 2016 heeft genomen over de verzelfstandiging is nooit gepubliceerd conform de wettelijke eisen voor bekendmaking. Het is daarom nooit in werking getreden;

Conclusie 1.5 De raad heeft in zijn besluitvorming over de verzelfstandiging onvoldoende de belangen van en eventuele nadelige gevolgen voor derden (bijvoorbeeld concurrenten van de stichting) afgewogen. Zo ontbrak in het Algemeen Belang Besluit van 21 juni 2016 een deskundigenrapport, waren eventuele belanghebbenden onvoldoende in beeld gebracht en was onvoldoende gemotiveerd wat de specifieke effecten voor derden zouden kunnen zijn;

Conclusie 3.2 Voor de verzelfstandiging van de taken rond begraven en cremen heeft de raad op 21 juni 2016 een Algemeen Belang Besluit, zoals bedoeld in de Wet Markt en Overheid, genomen. Dit besluit is echter nooit gepubliceerd conform de wettelijke eisen voor bekendmaking. Het is daardoor feitelijk niet in werking getreden. Daarom zijn de uit de Wet Markt en Overheid voortvloeiende gedragsregels onverkort van toepassing. Niet-naleving daarvan door de gemeente zou kunnen leiden tot boetes of schadeclaims van concurrerende crematoria of uitvaartondernemers;

Aanbeveling 3.1 Publiceer het Algemeen Belang Besluit, zodat het in werking treedt en betrek daarbij een gedegen belangenafweging (deskundigenrapport);

Aanbeveling 3.2 Evalueer bij veranderende marktomstandigheden of uiterlijk na vijf jaar het genomen Algemeen Belang Besluit en pas het zo nodig aan;

Bestuurlijke reactie:

Wij zijn voornemens om de bestaande Algemeen Belang Besluiten in 2019 integraal te actualiseren. Daarmee speelt de gemeente in op de aanstaande nieuwe wetgeving en recentere jurisprudentie, waarnaar u ook in het rapport verwijst (Rechtbank Rotterdam, 22 maart 2018). Het Algemeen Belang Besluit rond de USH wordt in de actualisatie meegenomen, waarbij we de conclusies en aanbeveling van de rekenkamer in acht nemen.

Het opnieuw afwegen van de belangen van derden en het zo nodig opleveren van een deskundigenrapport – hetgeen bij de actualisatie aan de orde is – zal enige tijd kosten. Globale planning is om met deze exercitie na afronding van de gemeentelijke jaarrekening 2018 te starten. De gemeenteraad zal na de zomer van 2019 een besluit worden voorgelegd.

Op korte termijn zien wij een minimaal risico als het gaat om mogelijke boetes of schadeclaims van concurrerende crematoria of uitvaartondernemers. De stichting is al enige tijd operationeel en tot op heden zijn er door derden geen bezwaren ingediend tegen het genomen algemeen belang besluit. Verder zullen we, zoals opgemerkt, de Algemeen Belang Besluiten actualiseren op basis van recente jurisprudentie, waarmee het risico verder afneemt.

5. Informatie over winst of verlies

Conclusie 1.6 De noodzaak tot verzelfstandiging werd in raadsstukken vooral teruggevoerd op het argument dat begraven verliesgevend zou zijn en dat verliezen op begraven gecompenseerd zouden kunnen worden met winst op cremeren. Dit is echter geen steekhoudend argument. Uit de jaarstukken blijkt namelijk dat er van 2012 tot aan de verzelfstandig in 2016 geen sprake was van een jaarlijks verlies, er was zelfs in twee jaren sprake van winst;

Conclusie 2.1 Begrippen als “winst” en “verlies” worden niet correct gebruikt in raadsvoorstellen en jaarstukken. In de raadsvoorstellen wordt bij begraven steeds gesproken over gerealiseerde baten en lasten *ten opzichte van de begroting*. Die toevoeging “ten opzichte van de begroting” ontbreekt echter, waardoor de indruk ontstaat dat er sprake is van een gerealiseerd nadelig saldo (dus verlies), terwijl er feitelijk soms juist sprake is van een gerealiseerde winst. Ter illustratie: in het raadsvoorstel van 21 juni 2016 wordt gesproken van een “verlieslatende” en “verliesgevende” exploitatie, terwijl er in 2015 juist een winst was gerealiseerd op begraven van € 70.000.

Aanbeveling 2.1 Baseer besluiten over verzelfstandiging op realisatiecijfers en eis dat deze in het raadsvoorstel eenduidig worden benoemd;

Aanbeveling 2.2 Wees alert op het onderscheid tussen gerealiseerde winst of verlies en verschillen ten opzichte van de begroting, leningen en subsidies en cijfers van de stichting en cijfers van de gemeente.

Bestuurlijke reactie:

Wij zijn het oneens met uw conclusie dat de exploitatie van de dienst begraven niet verlieslatend is. U arriveert daardoor ook onterecht bij de tweede hoofdconclusie; dat de raad verkeerd geïnformeerd is.

U verwijst ten eerste naar het jaar 2015 en stelt dat er dat jaar sprake is van een winst van €70.000. De noodzakelijke nuance die daarbij mist is dat er in 2015 sprake was van een incidentele bate van €200.000. Reden daarvoor was het gunstige financiële effect van de bijstelling van de meerjarige onderhoudsplanung. Om een eerlijk beeld van de exploitatie van begraven te geven dient deze incidentele bate niet te worden meegerekend in het uiteindelijke saldo. Gebruikmakend van de tabel uit uw rapport is vervolgens te zien dat er in 2015 sprake was van een negatief saldo van €130.000.

Jaar	Incidenteel			Structureel			Totaal		
	Baten	Lasten	Saldo	Baten	Lasten	Saldo	Baten	Lasten	Saldo
2012			0	1.314	1.304	10	1.314	1.304	10
2013		112	-112	1.229	1.218	11	1.229	1.330	-101
2014			0	1.142	1.343	-201	1.142	1.343	-201
2015	200		200	1.226	1.356	-130	1.426	1.356	70
2016	1.294	1.294	0	1.291	1.511	-220	2.585	2.805	-220
2017	179	124	55	601	1.449	-848	780	1.573	-793

In 2012 en 2013 was er sprake van een minimale winst op de dienst begraven, maar ook dat dient in een bredere context te worden gezien dan u in het rapport doet. In het raadsvoorstel over de oprichting van het crematorium op 2 december 2013 is op pagina 10 te lezen dat er in 2010 en 2011 exploitatietekorten op begraven waren van respectievelijk €230.000 en €424.000. Reden: een teruglopende vraag naar de dienst begraven in Hilversum. Tarieven op begraven zijn vervolgens met

4,5% verhoogd om de exploitatietekorten te dichten. Daarnaast kwam er een gewijzigde toerekening van personeels-, huisvestings- en organisatiekosten en liet 2012 een groei (tegen de landelijke trend in) van het aantal begrafenissen zien.

2012 en 2013 zijn dus te bezien als een toevallige jaren, in een reeks van jaren met grote tekorten. De bouw en exploitatie van het crematorium hebben, zoals in de inleiding van deze reactie is te lezen, ervoor gezorgd dat de verliezen op begraven inmiddels ruimschoots worden gecompenseerd.

Daarnaast is het van belang om op te merken dat de stichting in 2019 gaat investeren in het herstellen van de groen- en padenstructuur van de drie begraafplaatsen. Dit was jarenlang niet mogelijk vanwege de verliezen op de dienst begraven. Het onderhoudsniveau is daardoor over de jaren heen gedaald. Als de investeringen die de stichting nu kan doen in eerdere cijfers zouden zijn meegerekend, hadden de exploitatiecijfers er nog een stuk slechter uitgezien.

Tenslotte onderschrijven wij uw oproep om helder te zijn over het onderscheid tussen cijfers over 'winst en verlies' en realisatiecijfers ten opzichte van de begroting. Met de nuance dat de gemeente een begroting gedreven organisatie is (realisatie versus begroting), in plaats van een resultaat gedreven organisatie (baten versus lasten). In algemene zin zullen wij dus ook in de toekomst in gemeentelijke P&C producten altijd de realisatie vergelijken met de begroting en verschillen uitdrukken in termen van voordeel/nadeel ten opzichte van de begroting. Desalniettemin zal ook de confrontatie tussen baten en lasten en de analyse daarvan in termen van winstgevende of verlieslatende resultaten met het oog op *resultaat bepalen*, *resultaat bestemmen* en *sluitende meerjarenbegroting* een belangrijke plaats in nemen in genoemde P&C-documenten en toekomstige businesscases.

6. Voorziening/transitorische post

Conclusie 2.3 Bij het besluit tot oprichting van de stichting werd ook het saldo van de "voorziening onderhoud graven" overgedragen aan de stichting. Het saldo daarvan blijkt niet uit de jaarstukken 2015 en 2016. Bij het ambtelijk wederhoor werd aangegeven dat er geen voorziening was, maar slechts een "transitorische post". In het raadsvoorstel van 21 juni 2016 werd dus ten onrechte de indruk bij de raad gewekt, dat er voorafgaand aan de verzelfstandiging door de gemeente geld was gereserveerd voor toekomstig onderhoud.

Conclusie 2.4 Omdat een voorziening voor het onderhoud aan graven ontbrak, was er in de jaren voorafgaand aan de verzelfstandiging geen "spaarpot" waaruit kosten voor dat onderhoud konden worden betaald. Die kosten kwamen dus ten laste van de exploitatie van het lopende jaar, waardoor het resultaat in dat jaar negatiever uitviel. Dit effect werd voor de raad niet inzichtelijk gemaakt.

Aanbeveling 2.3 Betrek in de toekomst te verwachten kosten (bijvoorbeeld kosten voor onderhoud) en de vraag of deze al dan niet gedekt kunnen worden uit een daarvoor in het verleden gevormde voorziening bij de besluitvorming over de verzelfstandiging.

Bestuurlijke reactie:

Uw conclusie dat er sprake had moeten zijn van een voorziening voor het onderhoud van graven, in plaats van een transitorische post, is juist. Op basis van de regelgeving uit het Besluit begroting en verantwoording (BBV) verdient de aanpak van de gemeente hierin niet de schoonheidsprijs.

Echter, de conclusie dat hiermee de raad verkeerd is geïnformeerd vinden wij veel te zwaar. Feitelijk werkt een de transitorische post aan de passivazijde van de balans immers exact hetzelfde als een voorziening: vooruit ontvangen bedragen voor het onderhoud van de graven komen op deze balanspost terecht en kosten aan het onderhoud worden eruit gedekt. Het saldo van de transitorische post is bij oprichting aan de Uitvaartstichting overgedragen. De Uitvaartstichting kan daaruit het toekomstige onderhoud aan de graven financieren. De conclusie (2.4) dat er dus geen 'spaarpot' was, is daarmee onvolledig.

Over de juiste verwerking van de overgedragen transitorische post in de begroting en jaarrekening van de stichting bestaat inmiddels overeenstemming met de accountant van de stichting. Deze verwerkingwijze maakt een goede vergelijking tussen de huidige realisatiecijfers van de stichting en

de toenmalige realisatiecijfers van de gemeente mogelijk.

7. Financiële risico's

Conclusie 3.1 De gemeente loopt financiële risico's doordat de stichting in de toekomst een beroep kan doen op de gemeente om eventuele tekorten aan te zuiveren;

Aanbeveling 3.4 Vraag het college om een overzicht van nog te verwachten baten en lasten rond de verzelfstandiging van begraven en cremieren, zodat deze correct in toekomstige begrotingen van de gemeente kunnen worden verwerkt;

Bestuurlijke reactie:

Het gepresenteerde risico in conclusie 3.1 is theoretisch juist, maar in de realiteit nauwelijks aanwezig. Zoals in ons inleidende verhaal geschetst laten de jaarrekening 2017 en meerjarenbegroting 2018-2023 positieve meerjarencijfers zien. De stichting is financieel gezond. Het ligt dus niet in de lijn der verwachtingen dat de gemeente in de nabije toekomst tekorten moet aanzuiveren.

Aanbeveling 3.4 zien wij niet als zinvol. De enige financiële geldstroom die namelijk nu nog bestaat tussen stichting en gemeente betreft:

1. De gebruikersvergoeding die de stichting aan de gemeente betaalt voor huur van de gebouwen.
2. De vergoeding die de stichting aan de gemeente betaalt voor het gedetacheerde personeel dat bij oprichting van de stichting is over gegaan.

Kosten heeft de gemeente nog aan het groot onderhoud aan de gebouwen en het betalen van het gedetacheerd personeel. In 2019 zullen daar nog eenmalige kosten voor de asbestsanering en huisvesting bijkomen (zie de tabel op pagina 3 en 4).

8. Staatssteun

Conclusie 3.3 Toekomstige steun van de gemeente aan de stichting (in geld of in natura) zou aangemerkt kunnen worden als staatssteun. De toelaatbaarheid daarvan is afhankelijk van een geldig DAEB-besluit door de gemeenteraad;

Aanbeveling 3.3 Wees alert op staatssteunregels bij toekomstige steun aan de USH (in geld of in natura);

Bestuurlijke reactie:

In het juridisch advies van Houthoff voorafgaand aan de oprichting van de stichting in juni 2016 werd het niet aannemelijk geacht dat er sprake is van staatssteun. U bevestigt deze uitspraak in het rapport. Mocht er in de toekomst sprake zijn van steun van de gemeente aan de stichting – wat niet in de lijn der verwachtingen ligt – zal alertheid conform aanbeveling 3.3 worden betracht.

9. Governance

Conclusie 3.4 De gemeente is in de Raad van Toezicht van de stichting vertegenwoordigd door een wethouder, tevens voorzitter van de Raad van Toezicht. In die rol moet hij het belang van de stichting vooropstellen. Bij strijdige belangen van de stichting en de gemeente, bijvoorbeeld als de stichting extra middelen wenst te ontvangen van de gemeente, bestaat daardoor het risico dat de belangen van de gemeente niet goed behartigd worden.

Bestuurlijke reactie:

In algemene zin zijn strijdige belangen tussen gemeente en samenwerkingspartners altijd een aandachtspunt voor bestuurders die beide organen vertegenwoordigen. De raad heeft voorafgaand aan de oprichting van de USH echter aangegeven grip te willen houden vanuit de gemeente. Het voorzitterschap van een wethouder in de raad van toezicht is daartoe één van de oplossingen. Net als het jaarlijks goedkeuren van de begroting, jaarrekening en tarieven van de stichting door het college.

Ook is het college de instantie die het maximum aantal plechtigheden per jaar (nu 900) begrenst. Aangezien niet één wethouder maar het hele college op deze doelstellingen toeziet, is het behartigen van de belangen van de gemeente voldoende geborgd.

10. Risico's beleidsdoelstellingen

Conclusie 3.5 De gemeente loopt het risico dat de beoogde doelen van de verzelfstandiging (zoals verlaging van de tarieven en kwalitatief hoogwaardige dienstverlening) niet worden bereikt.

Aanbeveling 3.5 Geef de wethouder de opdracht om in de raad van toezicht erop toe te zien dat toekomstige winsten van de stichting worden gebruikt voor het realiseren van de twee voor burgers belangrijkste doelen van de verzelfstandiging: betaalbare tarieven en kwalitatief goede dienstverlening.

Bestuurlijke reactie:

Zoals in het inleidende verhaal duidelijk wordt gemaakt zijn conclusie 3.5 en aanbeveling 3.5 hypothetische risico's. Het gebruiken van toekomstige winsten van de stichting voor het bereiken van de vooraf gestelde doelstellingen is iets dat op dit moment al gebeurt.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Hilversum,
de gemeentesecretaris,

D. Enmer

de burgemeester,



P.I. Broertjes