

Rekenkamer Hilversum



**De gemeente en de
uitvaartstichting**



De gemeente en de uitvaartstichting

Een onderzoek door de Rekenkamer Hilversum

Status: vastgesteld

Versie: 14 januari 2019

Voorwoord

Voor u ligt het eindrapport van de Rekenkamer Hilversum over de relatie tussen de gemeente Hilversum en de Uitvaartstichting Hilversum (USH).

Het onderzoek werd door de Rekenkamer in eigen beheer uitgevoerd. De onderzoekswerkzaamheden werden gedaan door Katja Bongers (lid) en Dorien Verloop (secretaris/onderzoeker). Voor een aantal specifiek juridische onderwerpen werd de rekenkamer bijgestaan door juristen van AKD, voor een aantal financiële aspecten door de heer Walraven RA. De overige leden van de rekenkamer zorgden voor de kwaliteitsborging.

De rekenkamer wil hiermee de gemeenteraad van Hilversum ondersteunen in zijn kaderstellende en controlerende rol en lessen trekken uit deze casus, die kunnen helpen bij toekomstige gevallen met betrekking tot het op afstand plaatsen van gemeentelijke taken.

Hilversum, 14 januari 2018

Robert Elenbaas

Voorzitter

Inhoud

Voorwoord	2
Inhoud	3
1. Inleiding	4
2. Bouw crematorium en oprichting beheerstichting	5
3. Beoordeling wet- en regelgeving	10
4. Beoordeling zeggenschap gemeente	15
5. Beoordeling baten en lasten	19
Conclusies en aanbevelingen	27
Bijlage 1: Tijdelijk besluitvorming raad	31
Bijlage 2: Financiële informatie	40
Bijlage 3: Onderzoeksverantwoording	43
Bijlage 4: Antwoorden op detailvragen	44
Bijlage 5: Geraadpleegde bronnen	50
Bijlage 6: Geïnterviewde personen	52

1. Inleiding

De rekenkamer onderzocht de relatie van de gemeente Hilversum met de Uitvaartstichting Hilversum (hierna kortweg USH of “de stichting”). De bevindingen van dat onderzoek vindt u in dit rapport, evenals conclusies die de rekenkamer trok en haar aanbevelingen voor de gemeenteraad.

Met het onderzoek wil de rekenkamer laten zien of en zo ja hoe met het op afstand plaatsen van het beheer en de exploitatie van de gemeentelijke begraafplaatsen en het crematorium de belangen van de gemeente Hilversum en haar burgers worden gediend.

De rekenkamer wil hiermee de gemeenteraad van Hilversum ondersteunen in zijn kaderstellende en controlerende rol en lessen trekken uit deze casus, die kunnen helpen bij toekomstige gevallen met betrekking tot het op afstand plaatsen van gemeentelijke taken.

De rekenkamer benadrukt dat het functioneren van de Uitvaartstichting Hilversum zelf geen onderwerp van onderzoek was. Het is niet de taak van een rekenkamer om het functioneren van privaatrechtelijke organisaties te beoordelen. Het is wel de taak van de rekenkamer om erop toe te zien dat het gemeentelijke beleid rechtmatig, doelmatig en doeltreffend wordt uitgevoerd, ook als daarbij andere samenwerkingspartners zijn betrokken. Het onderwerp van dit onderzoek is dan ook de gemeentelijke betrokkenheid bij de USH (sturing, gemeentelijke belangen en eventuele risico's voor de gemeente). Uiteraard werd de stichting wel geïnterviewd en gevraagd om aanvullende informatie en zo nodig commentaar, zodat een zo compleet mogelijk beeld kon worden gevormd.

De onderzoekswerkzaamheden werden in de periode april tot en met september 2018 in eigen beheer door de rekenkamer uitgevoerd.

Omwille van de leesbaarheid heeft de rekenkamer de hoofdtekst van dit rapport zo kort mogelijk gehouden en vindt u alle detailinformatie in de bijlagen. Dat zijn:

- Bijlage 1: Een geannoteerde tijdlijn met daarin de relevante besluitvorming van de raad
- Bijlage 2: Financiële informatie
- Bijlage 3: Onderzoeksverantwoording
- Bijlage 4: Antwoorden op de detail-onderzoeksvragen

De conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer vindt u in hoofdstuk 8.

2. Bouw crematorium en oprichting beheerstichting

Taken gemeente begraafplaatsen en crematoria

Op grond van artikel 33 van de Wet op de lijkbezorging moet een gemeente (behoudens ontheffingen) gelegenheid bieden tot begraven. Daarom moet elke gemeente ten minste één begraafplaats hebben, eventueel gezamenlijk met andere gemeenten. Het bieden van gelegenheid tot begraven wordt gezien als een gemeentelijke taak, maar niet het ‘bezorgen’ zelf (alle handelingen met betrekking tot de uitvaart en het begraven zelf). Dat is namelijk een taak voor uitvaartondernemers¹.

De gemeente heeft *geen* vergelijkbare, wettelijke plicht inzake crematoria. Zij kan op grond van artikel 53 en 54 van de Wet op de lijkbezorging wel besluiten tot vestiging van een gemeentelijk crematorium dan wel besluiten tot het verlenen van vergunning voor het vestigen van een bijzonder crematorium. De gemeente Hilversum heeft zelf een crematorium gebouwd. In 2016 is dit crematorium in gebruik genomen.

Realisatie van een crematorium Hilversum

De gemeente Hilversum heeft al vele jaren drie begraafplaatsen, te weten Zuiderhof, de Noorderbegraafplaats en Bosdrift. Maar tot voor kort had de gemeente geen crematorium. De politieke wens om in Hilversum een “eigen” crematorium te hebben, leefde echter al jaren. In 2012 kwam deze wens opnieuw op de agenda van de raad. De tijd leek er toen wél rijp voor om een kleinschalig lokaal crematorium in Hilversum voor Hilversummers te realiseren. Daarbij was het de wens van de raad om de taken op afstand te zetten.

In de commissie V&B van mei 2013 kwam het college met het voorstel om de realisatie en exploitatie van het crematorium en het gebruik en de exploitatie van de condoleance-/koffieruimte, aan te besteden op basis van een DBFM&O-contract². Dit voorstel voldeed echter niet aan de wens van de raad. De uitwerking van een beheersstichting werd in het voorstel gemist en een constructie op basis van DBFM&O zou juist marktwerking in de hand werken. Dat laatste wilde de raad expliciet niet³. De raad wilde juist lokale uitvaartondernemingen de kans geven samen met de gemeente een kleinschalig, lokaal crematorium te bouwen en te exploiteren. Met het voorliggende voorstel op basis van een DBFM&O-contract was dat volgens de raad niet goed mogelijk. Onder meer vanwege hun grotere investeringsmogelijkheden hadden grote, landelijk opererende uitvaartondernemers bij een DBFM&O-constructie volgens de raad grotere kansen dan kleine, lokale uitvaartondernemers. Het voorstel werd dan ook door de wethouder teruggenomen.

¹ Artikel 21 van de Wet op de lijkbezorging bepaalt dat de gemeente de plicht heeft om de uitvaart te verzorgen als er iemand binnen de gemeentegrenzen komt te overlijden van wie geen nabestaanden bekend zijn of waarvan de nabestaanden niet in staat zijn de uitvaart te betalen. De gemeente wordt dan de opdrachtgever van de uitvaart. Ook dan “bezorgt” de gemeente niet zelf het lijk. Daarvoor wordt een uitvaartondernemer ingeschakeld.

² De DBFM&O-contractvorm regelt alle aspecten van een project: (Design=ontwerp, Build=bouw, Finance= financiering, Maintain=onderhoud en Operate=exploitatie). Alle aspecten van een project worden uitbesteed aan een consortium, dat speciaal voor de duur van het project is samengesteld. Kenmerkend voor een DBFMO-contract is de F van Financiering. Dit betekent dat het consortium de financiering aantrekt. Er is dus geen voorfinanciering van de overheid, maar juist uit de markt. De overheid betaalt alleen voor de geleverde prestaties, meestal pas nadat het project af is. Het consortium richt hier bijna altijd een “Special Purpose Vehicle” (SPV) voor op, meestal een besloten vennootschap.

³ Raadsvergadering juni 2013

In december 2013 lag er een nieuw voorstel in de raad. Het principe van een DBFM&O-contract was daarin losgelaten. In plaats daarvan werd voorgesteld om als gemeente zelf te investeren in de bouw van een crematorium. Het crematorium moest worden ingepast in een gemeentelijk monument op de locatie Zuiderhof. “In een later stadium, als de inpassing van het crematorium wordt uitgevoerd, wordt de raad een definitieve keuze voor de wijze van exploitatie ter besluitvorming aangeboden.” Dit voorstel werd door de raad overgenomen.

Oprichting beheerstichting USH

In mei 2015 werden in de commissie V&B vier opties voor de exploitatie van het crematorium besproken:

1. Exploitatie door Gemeente Hilversum
2. Externe verzelfstandiging
3. Exploitatie door marktpartijen
4. Exploitatie door markt en Gemeente Hilversum

Voorgesteld werd om voor optie 2 (externe verzelfstandiging) te kiezen, vooral omdat de gemeente dan “(enige mate van) invloed heeft op het beleid en de tariefstelling..., de inzet van mensen en middelen beter kan bundelen en er... een sterke focus [is] op de taak die moet gebeuren, waarbij dienstverlening centraal staat...” De gemeente wilde de winst op cremeren gebruiken om de verliezen op begraven te compenseren. De commissieleden stelden een aantal kritische vragen, onder meer over de afwegingen die hadden geleid tot dit model van externe verzelfstandiging in relatie tot de invloed van de raad, de kwaliteit van de dienstverlening, eventuele marktverstoringen en de verwachtingen over de tarieven voor grafrechten. Ook werd door één fractie expliciet gesteld dat eventuele toekomstige winsten van het crematorium terug moeten vloeien naar de gemeente.

Bij de raadsbehandeling in juni 2015 werd conform het voorstel besloten, maar werd ook een amendement aangenomen waarin de wethouder werd gevraagd om meer duidelijkheid te geven over de vorm van externe verzelfstandiging, bij voorkeur in een beheersstichting met een duidelijke rol voor de lokale begraafnisondernemer, bijvoorbeeld in de raad van advies.

Op 6 april 2016 en 18 mei 2016 werd in de commissie Ruimte het voorstel besproken om het beheer en de exploitatie van de begraafplaatsen en het crematorium onder te brengen in een privaatrechtelijke stichting, met een vertegenwoordiging door de verantwoordelijk wethouder in de raad van toezicht. “De stichting zorgt voor een professionele, efficiënte en effectieve exploitatie, is verantwoordelijk voor de uitvoering van de dagelijkse werkzaamheden en de volledige bedrijfsvoering en financiën waarbij het voorzien in de behoefte aan begraven op minimaal gelijk kwaliteitsniveau tegen betaalbare tarieven als primaire doelstelling geldt. We verwachten dat de stichting een periode van 10 jaar nodig heeft dit te bereiken. Na afloop van deze periode of zoveel eerder als wenselijk wordt in samenspraak met de stichting de exploitatie van de gemeentelijke begraafplaatsen en het crematorium geëvalueerd.”⁴

In de raadsvergadering van 15 en 21 juni 2016 besloot de raad tot de oprichting van de Uitvaartstichting Hilversum. Het beheer en de exploitatie van het crematorium en de

⁴ Voorstel Commissie Ruimte van 6 april 2016.

begraafplaatsen werden overgedragen aan deze stichting. De gemeente blijft eigenaar van de begraafplaatsen, de gebouwen en het crematorium. Voor het gebruiksrecht van deze gemeentelijke voorzieningen betaalt de stichting een gebruiksvergoeding aan de gemeente.

Doelstellingen en visie USH

De doelstellingen van de USH, zoals verwoord in het raadsvoorstel van juni 2016 zijn:

- Voldoen aan de vereisten uit de Wet op de Lijkbezorging
- Het leveren van kwalitatief hoogwaardige dienstverlening
- Het hanteren van betaalbare tarieven.

Daarnaast heeft de USH een eigen visie opgesteld. Oorspronkelijk gold dat er maximaal 300 begrafenissen en 600 crematies per jaar door de USH mochten worden uitgevoerd op Zuiderhof. Dit in verband met de weerstand vanuit de buurt voor mogelijke overlast van verkeer en rook. Inmiddels heeft de gemeente bepaald dat er maximaal 900 plechtigheden per jaar mogen plaatsvinden op Zuiderhof. De onderverdeling naar begraven en cremeren is daarbij losgelaten.

De USH ervaart dat deze norm inmiddels haar kracht is geworden: kleinschaligheid blijft daardoor gewaarborgd. Met maximaal vijf plechtigheden per dag, kunnen diensten uitlopen. Er is altijd een half uur uitloop mogelijk en dat is een groot voordeel. De USH biedt daardoor exclusiviteit, volgens de directeur/bestuurder. De opgelegde beperking in het aantal plechtigheden is voor de USH geen aanleiding om een voorstel bij de gemeente in te dienen om de tarieven te verhogen. De USH moet namelijk ook rekening houden met een nieuw te bouwen crematorium in Laren dat meer capaciteit zal gaan bieden dan de USH en daardoor minder exclusief en direct concurrerend zal zijn.

Teleurstelling bij lokale uitvaartondernemers

Het raadsbesluit van 21 juni 2016 heeft volgens de USH overigens tot een “valse start” met de drie Hilversumse uitvaartondernemers geleid. Voor de komst van het crematorium verzorgden deze drie lokale uitvaartverzorgers grotendeels de begrafenissen op de gemeentelijke begraafplaatsen. De gemeente was – voorafgaand aan de oprichting van de USH – met die drie lokale ondernemers in gesprek geweest over de mogelijke exploitatie van het crematorium. De gemeente is daar later echter op teruggekomen. Het besluit van de gemeente om de exploitatie en het beheer van de begraafplaatsen en het crematorium tezamen onder te brengen in de USH, waarin uiteindelijk toch geen rol was weggelegd voor de lokale begrafenisondernemers, heeft volgens de USH tot teleurstelling geleid bij de lokale ondernemers. De relatie met de lokale uitvaartverzorgers is inmiddels volgens de USH echter geheel hersteld en er zou sprake zijn van een goede werkrelatie. Circa 63 grote en kleine uitvaartondernemers verzorgen inmiddels plechtigheden voor de USH.

Haastige spoed...?

Het raadsbesluit tot oprichting is op 21 juni 2016 genomen en op 1 augustus 2016 moest de USH operationeel zijn. Op dat moment was echter niet goed in beeld wat de achterstanden waren voor wat betreft de administratie en was er een op dat moment nog niet bekend asbestprobleem. Bovendien was er geen personeelsbeleid en geen salarishuis, en waren er geen personeelsleden die de crematieoven konden bedienen. Hierdoor heeft de USH in de aanloopfase veel tijdelijk personeel moeten inhuren. Het in opdracht van de gemeente uitgevoerde onderzoek van bureau

Cyber heeft de problemen die voortkwamen uit de snelle oprichting ook bevestigd⁵. Op 6 december 2017 nam de raad kennis van de rapportages, aanbevelingen en voorgestelde maatregelen van bureau Cyber.

Rafelranden

Inmiddels is een aantal van de door Cyber voorgestelde maatregelen doorgevoerd. Zo zijn de door de gemeente geïnde onderhoudsaanslagen over de periode augustus 2016 tot en met december 2016 à € 158.000,- inmiddels aan de stichting overgedragen. Om de exploitatie te verbeteren is de eerdergenoemde onderverdeling van 600 crematies en 300 begrafenissen op Zuiderhof per jaar losgelaten. Het maximum van 900 plechtigheden werd gehandhaafd.

Ten tijde van het rekenkameronderzoek waren nog niet alle problemen, die voortkwamen uit de spoedige oprichting, opgelost. Zo was de ontvlechting van de gemeentelijke administratie nog niet afgerond. Het college besloot daarom in mei 2018 bij te dragen aan het op orde brengen van de administratie van de USH voor wat betreft de rechthebbenden van de graven. De gemeente draagt daaraan bij via het uitzoekwerk in de basisregistratie van de gemeente. Daarvoor huurt de gemeente extra capaciteit in (€50.000,-). Vervolgens moet het papieren archief worden aangepast opdat aan de eisen van de archiefwet wordt voldaan. Dit probleem is vanuit het verleden ontstaan. Ook daarvoor gaat de gemeente extra capaciteit inhuren.

De asbestproblematiek (op de locatie Bosdrift en Noorderbegraafplaats) betreft de afdekplaten van sommige graven die verbrokken zijn. Tijdens de uitvoering van het rekenkameronderzoek werd in opdracht van de gemeente door een ingenieursbureau het probleem in kaart gebracht. De USH heeft krediet van de gemeente gekregen om de Bosdrift op te knappen, maar de stichting verricht alleen het basisonderhoud vanwege de asbestproblematiek. Met verdere investeringen wacht de stichting af wat er uit het onderzoek komt. Er moet nog geen huurcontract met de stichting worden gesloten. Daarin moeten de verantwoordelijkheden voor het aanwezige asbest vast worden gelegd.

Huisvesting USH

Sinds de oplevering van het crematorium is er een huisvestingsprobleem voor de medewerkers van de stichting. Daarom is er een portakabin geplaatst op het terrein van Zuiderhof. Daarnaast staan er voor opslag van grote machines en dergelijke nog twee zeecontainers op het terrein. In het voorjaar van 2018 is er nog een tweede portakabin bijgeplaatst. De vergunning daarvoor is verleend voor twee jaar. Op dit moment wordt door de gemeente en de stichting gekeken naar een permanente oplossing die al deze tijdelijke oplossingen vervangt.

De aula van de Bosdrift zal door de gemeente als mogelijkheid voor huisvesting van de USH worden aangeboden. Deze aula is aan de buitenkant gerestaureerd, maar aan de binnenkant moet volgens de directeur/bestuurder van de USH voor nog zeker € 100.000,- geïnvesteerd worden in bekabeling, keuken, licht, et cetera. De commerciële huurprijs wordt hierdoor relatief hoog, want de kapitaallasten van de verbouwing worden verdisconteerd in de huur. Bovendien vindt 80% van de plechtigheden op de locatie Zuiderhof plaats. Op de locatie Bosdrift zijn maar circa 20 begrafenissen per jaar. De USH wil graag gehuisvest zijn daar waar het grootste volume

⁵ Bron: Presentatie onderzoeksbevindingen Cyber 21 september 2017.

van haar activiteiten plaatsvindt. Nieuwbouw op Zuiderhof heeft daarom vanuit de USH de voorkeur.

Vermenging publiek en privaat

De USH is een private organisatie die publieke taken uitvoert en die zowel met wet- en regelgeving voor private als voor overheidsinstellingen te maken krijgt. Denk bijvoorbeeld aan toegang tot de gemeentelijke basisadministratie (GBA). De USH heeft informatie uit de GBA nodig, maar heeft daartoe zelf geen rechtstreeks toegang en moet deze via de gemeente opvragen.

Ook leidt de vermenging tussen publiek en privaat tot de bijzondere situatie, waarin de USH werkgever is voor zowel gemeentepersoneel als stichtingspersoneel. Zes medewerkers zijn namelijk vanuit de afdeling Beheer en Onderhoud van de gemeente gedetacheerd bij de stichting, terwijl de overige tien medewerkers in dienst zijn van de USH. Deze beide groepen van medewerkers vallen onder verschillende cao's. De gedetacheerde medewerkers gaan bijna allemaal binnen 10 jaar met pensioen en kunnen dan – vanwege hun gemeentelijke cao – gebruik maken van een afvloeiingsregeling. De verantwoordelijkheid voor de gedetacheerde medewerkers wordt in de tussentijd door de stichting gedeeld met de gemeente.

Volgens de USH zijn er in Nederland overigens meer vergelijkbare beheerstichtingen, maar deze staan meer op afstand van de gemeente dan de USH. Zo is er het voorbeeld van een stichting in Bergen op Zoom. Deze stichting hoeft alleen voor de vaststelling van de tarieven goedkeuring te vragen aan de gemeente en zij betaalt verder alleen erfpacht aan de gemeente. Een stichting in Breda is ontstaan vanuit de kerken en de gemeentelijke begraafplaats is daaraan toegevoegd. In Tilburg is er een stichting met alleen een crematorium. Den en Rust in Bilthoven is particulier (van Dela). In Amersfoort is een gemeentelijk crematorium, net als in Amsterdam, Rotterdam, Zierikzee en Dordrecht. Dat zijn “gewone” gemeentelijke afdelingen. De constructie van de USH, met een wethouder die voorzitter is van de Raad van Toezicht en een directeur in dienst van de stichting, komt niet vaak voor.

De combinatie van begraven en cremeren door particuliere partijen komt overigens volgens de USH wel vaker voor. De grote marktpartijen hebben over het algemeen interesse in cremeren en minder in begraven. In die gevallen is begraven (verliesgevend) een door de gemeente opgelegde verplichting om het cremeren (winstgevend) te mogen exploiteren.

3. Beoordeling wet- en regelgeving

Toelaatbaarheid overdracht middelen

In het oprichtingsraadsbesluit van 21 juni 2016 wordt vermeld dat de USH in de opstartfase wordt ondersteund door de gemeente door middel van operationele steun (ICT, facilitaire zaken, archief, detachering personeel) alsmede financiële steun (exploitatiesubsidie, overdracht van voorzieningen en openstaande kredieten).

De middelen betreffen volgens het genomen besluit:

- Een exploitatiesubsidie in 2016 voor inrichting en inventaris van €100.000;
- De overdracht aan de stichting van de voorziening onderhoud graven € 1.082.878 (peildatum 1-1-2016);
- Het overdragen van de openstaande kredieten aan de stichting met een totaalbedrag van € 342.535 ten behoeve van de begraafplaatsen en het crematorium in 2016.

In de ambtelijke reactie op dit rekenkamerrapport wordt overigens gesteld dat de bedoelde € 100.000 geen subsidie is, maar een lening. Dit is in tegenspraak met het raadsbesluit. Ook in de op 23 februari 2017 ondertekende hoofdovereenkomst tussen de gemeente en de USH, wordt het bedrag nogmaals expliciet genoemd als “eenmalige exploitatiesubsidie”. De rekenkamer duidt dit bedrag verder dan ook aan als “exploitatiesubsidie”.

Om de toelaatbaarheid van de overdracht van middelen aan de USH te toetsen won de gemeente begin 2016 juridisch advies in⁶. Dat advies stelt dat er twee voorwaarden gelden ten aanzien van de toelaatbaarheid: Er mag géén sprake zijn van verboden staatssteun *en* de aanbestedingsregels moeten correct worden nageleefd. In de volgende paragrafen licht de rekenkamer deze voorwaarden nader toe en gaat de rekenkamer in op de vraag of aan deze voorwaarden is voldaan.

Staatssteun is verboden...tenzij

Subsidie of overdracht van middelen (geld of in natura) vanuit de gemeente aan een private stichting is in principe verboden staatssteun, omdat het de markt tussen lidstaten verstoort (concurrentievervalsend is). Soms is op het verbod op staatssteun een uitzondering mogelijk, maar dan moet worden voldaan aan bepaalde, strikte voorwaarden.⁷ Het meest relevante voorbeeld van een dergelijke uitzondering is dat er sprake is van een DAEB (Dienst van Algemeen Economisch Belang).

Toelichting op DAEB⁸

Met een DAEB-besluit wordt staatssteun mogelijk als de gemeente het beheer van een dienst van algemeen economisch belang overdraagt aan een onderneming⁹. Diensten van algemeen economisch belang (DAEB) zijn economische diensten die een publiek belang dienen. Bij sommige van die diensten is zonder

⁶ Houthoff Buruma 14 maart 2016

⁷ Zie het arrest van het Europese Hof van Justitie van 24 juli 2003, zaak C-280/00 (Altmark) of het vrijstellingsbesluit DAEB 2012 van de Europese Commissie.

⁸ Bron: Handreiking Diensten van Algemeen Economisch belang van het ministerie van BZK.

⁹ In theorie kan dit overigens ook een andere overheid zijn die economische activiteiten verricht, maar dit blijft hier buiten beschouwing.

overheidsingrijpen sprake van een zekere mate van marktfalen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan onrendabele openbaarvervoersdiensten, sociale verzekeringsdiensten, publieke omroepdiensten, enzovoort. Overheidsoptreden bij de uitvoering van deze diensten is vaak noodzakelijk, omdat deze diensten anders niet (vanzelf) door de markt naar maatschappelijk aanvaardbare voorwaarden worden verricht of door de markt zelf worden opgepakt.

Met ‘maatschappelijk aanvaardbare voorwaarden’ wordt bedoeld: (een combinatie van) de kwaliteit, veiligheid, betaalbaarheid, gelijke behandeling of algemene toegang van grote groepen burgers tot deze diensten.

Is hier sprake van verboden staatssteun?

In het geval van de USH is het verdedigbaar om te stellen dat er geen sprake is van staatssteun¹⁰. De steun lijkt namelijk geen invloed te kunnen hebben op de handel tussen EU-lidstaten, met name omdat de activiteiten van de stichting een sterk lokaal karakter hebben. De Europese Commissie is in dat soort gevallen vaak van mening dat er geen sprake is van staatssteun. Echter, dit is wel afhankelijk van de specifieke omstandigheden en de omvang van de steun. Het risico dat de Europese Commissie subsidie of overdracht van middelen vanuit de gemeente aan de stichting als staatssteun aanmerkt, wordt groter naarmate de omvang van de bijdragen vanuit de gemeente aan de stichting toeneemt. Bij vormen van bijdragen kan gedacht worden aan: het geval de gemeente meer dan de daadwerkelijke kosten voor het beheer vergoedt aan de stichting, eventuele toekomstige exploitatietekorten aanzuivert, een te lage exploitatievergoeding aan de stichting berekent, een te lage huurprijs voor gebouwen in rekening brengt, of als de gemeente in de toekomst meer ondersteuning in natura gaat bieden (bijvoorbeeld in de vorm van juridisch advies, administratieve ondersteuning of uitzoekwerk met behulp van het GBA) .

Moest de gemeente een DAEB-besluit nemen?

Als er geen sprake is van staatssteun, dan is het nemen van een DAEB-besluit strikt genomen niet nodig. De rekenkamer stelt vast dat de gemeenteraad bij de oprichting van de USH een dergelijk besluit ook niet heeft genomen. Echter, als de omvang van de steun door de gemeente aan de USH in de toekomst groter zou worden (zie vorige paragraaf), kan een DAEB-besluit wel nodig blijken. Het is ook mogelijk om dat besluit nu al te nemen, zodat problemen over de toelaatbaarheid van staatssteun door overdrachten door de gemeente aan de stichting in de toekomst worden voorkomen.

Wet Markt en Overheid en Algemeen Belang Besluit

Als een economische activiteit wordt verricht door de gemeente zelf of via haar overheidsbedrijf (nota bene: de stichting kan worden aangemerkt als overheidsbedrijf) moet worden voldaan aan de gedragsregels uit de Wet Markt en Overheid (hierna: Wet M&O). Twee daarvan zijn hier vooral van belang:

- 1) Een bestuursorgaan dat economische activiteiten verricht brengt afnemers van een product of dienst ten minste de integrale kosten in rekening (art. 25i, eerste lid Mededingingswet) en
- 2) Een bestuursorgaan bevoordeelt niet een overheidsbedrijf waarbij hij betrokken is (art. 25j eerste lid Mededingingswet).

¹⁰ Advies Houthoff Buruma 2016, ingewonnen door de gemeente.

Deze gedragsregels zijn niet van toepassing als er ten aanzien van deze activiteit staatssteun wordt verleend (in dat geval zijn alleen de staatssteunregels van toepassing), of als de economische activiteit plaatsvindt in het Algemeen Belang (art. 25h Mededingingswet). Of dit laatste het geval is, moet worden bepaald door de gemeenteraad en worden vastgelegd in een Algemeen Belang Besluit.

Let op: een Algemeen Belang Besluit is nadrukkelijk niet hetzelfde als een DAEB-besluit. Beide besluiten hebben te maken met het voorkomen van marktverstoringen (lees concurrentievervalsing). Echter, een Algemeen Belang Besluit op grond van de Wet M&O gaat over het naleven van *nationale* gedragsregels bij economische activiteiten die door de gemeente zelf of haar overheidsbedrijf worden verricht. Een DAEB-besluit heeft betrekking op *Europese* regels over de toelaatbaarheid van staatssteun.

Op 21 juni 2016 besloot de gemeenteraad tot oprichting van de USH en nam hij een Algemeen Belang Besluit op grond van de Wet M&O. De motivering van dit besluit is hoofdzakelijk gebaseerd op de aanname dat het niet aannemelijk is dat marktpartijen naast de exploitatie van het crematorium, ook de exploitatie van de begraafplaatsen in Hilversum overnemen. Marktpartijen zouden alleen geïnteresseerd zijn in de exploitatie van het crematorium (waarvan een positief exploitatieresultaat wordt verwacht) en niet in de exploitatie van de begraafplaatsen (die volgens de gemeente verliesgevend is). Daarnaast motiveert de gemeente het Algemeen Belang Besluit vanuit het belang om kwalitatief hoogwaardige dienstverlening tegen betaalbare tarieven mogelijk te kunnen maken.

Er zijn geen specifieke wettelijke voorschriften voor het nemen van een Algemeen Belang Besluit (ook wel: “vaststellingsbesluit”), maar er is wel een handreiking van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie¹¹ met daarin aanwijzingen over een dergelijk besluit. Verder zijn er drie recente, relevante uitspraken van de Rechtbank Rotterdam (deze rechtbank is aangewezen om mededingingszaken te behandelen).¹² Daaruit blijkt dat een Algemeen Belang Besluit met voldoende zorgvuldigheid moet worden genomen. Daarvan is volgens de Rechtbank Rotterdam alleen sprake als er ook een gedegen belangenafweging heeft plaatsgevonden. Die belangenafweging kan niet alleen worden gebaseerd op aannames of vermoedens, maar moet bijvoorbeeld met een deskundigenrapport worden onderbouwd, waarbij daadwerkelijk is onderzocht of er ook andere mogelijkheden waren om hetzelfde resultaat te bereiken (denk bijvoorbeeld aan een andere rechtsvorm, of aan het geheel of gedeeltelijk door de gemeente zelf uitvoeren van de opdracht, of het inschakelen van andere partijen).¹³ Ook moet in het Algemeen Belang Besluit voldoende gemotiveerd zijn dat eventuele nadelige gevolgen voor derden (bijvoorbeeld concurrenten van de stichting) niet opwegen tegen de voordelen van het overheidsingrijpen. In het besluit moet duidelijk gemotiveerd worden wat de specifieke effecten voor derden zouden kunnen zijn en om welke belanghebbenden het gaat. Het besluit dat de raad op 21 juni 2016 heeft genomen, voldoet niet aan de strenge eisen die in de hiervoor genoemde, recente jurisprudentie worden gesteld.

Het op 21 juni 2016 genomen Algemeen Belang Besluit is overigens uitsluitend gepubliceerd in de raadsstukken, op de website van de gemeente Hilversum. Daarmee is niet voldaan aan de

¹¹ Handreiking Wet Markt en Overheid d.d. 1 juli 2012.

¹² Deze uitspraken zijn nog niet bevestigd door de hogere bestuursrechter, maar er kunnen wel al belangrijke aandachtspunten uit worden afgeleid.

¹³ Rechtbank Rotterdam 22 maart 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:2119, 2018:2123 en 2018:2244.

wettelijke vereisten over bekendmaking¹⁴. Bekendmaking van het besluit had namelijk moeten plaatsvinden in een nieuws- of huis-aan-huisblad, of via de elektronische uitgave van het ‘Gemeentebld’, op www.overheid.nl, of op een andere, geschikte manier.¹⁵ Dat betekent dat het Algemeen Belang Besluit formeel niet in werking is getreden.¹⁶ Dat kan worden gerepareerd door het Besluit alsnog bekend te maken conform de wettelijke vereisten voor bekendmaking. Daarbij kan dan ook de hiervoor genoemde belangenafweging (inclusief deskundigenrapport) worden opgesteld, zoals bedoeld in de recente uitspraken van de Rechtbank Rotterdam. Daarmee wordt het eventuele toekomstige risico dat de ACM vaststelt dat door de gemeente in strijd met de gedragsregels uit de Wet M&O is gehandeld (zie vorige paragraaf)¹⁷, beperkt. Veranderende marktomstandigheden (denk aan de bouw van een nieuw crematorium in Laren) zijn bovendien aanleiding om het Algemeen Belang Besluit in de toekomst te heroverwegen. Volgens nieuwe wetgeving die in de maak is, zou elke vijf jaar opnieuw beoordeeld moeten worden of de reden om destijds een Algemeen Belang Besluit te nemen, nog steeds geldig is. Deze nieuwe wetgeving zou ook gelden voor “oude besluiten”.

In de ambtelijke reactie op dit rekenkamerrapport werd gesteld dat in het oprichtingsraadsbesluit van 21 juni 2016 geen Algemeen Belang Besluit is genomen door de raad. Dat was volgens de ambtelijke reactie ook niet nodig, omdat de raad op 16 december 2015 al een algemeen belang besluit heeft genomen over de tarieven voor begraven. Volgens de ambtelijke reactie is het een “omissie” dat in het raadsvoorstel van 21 juni 2016 om een Algemeen Belang Besluit wordt gevraagd. Echter, voor de oprichting van de stichting, waarin de exploitatie van gemeentelijke begraafplaatsen wordt gecombineerd met de exploitatie van het crematorium, was een dergelijk nieuw Algemeen Belang Besluit wel nodig. Met dat besluit kunnen eventuele verstoringen van de markt (door overdracht van middelen en ondersteuning van de gemeente aan de stichting) worden uitgezonderd van de werking van de Wet Markt en overheid, vanwege zwaarwegende redenen van algemeen belang.

De rekenkamer constateert dat het benodigde Algemeen Belang Besluit inzake de verzelfstandiging door de raad ook daadwerkelijk is genomen op 21 juni 2016 (zie beslispunt 4 van dat raadsbesluit, conform raadsvoorstel onder punt 5.5). Van een “omissie” is volgens de rekenkamer in het raadsvoorstel dan ook geen sprake.

Het door de raad op 21 juni 2016 genomen Algemeen Belang Besluit is zoals gezegd onvoldoende is gemotiveerd en ook niet op de juiste wijze is openbaar gemaakt, waardoor het feitelijk niet in werking is getreden.

Was bij het verzelfstandigen sprake van een aanbestedingsplicht?

De verzelfstandiging wordt in het door de gemeente ingewonnen juridisch advies aangemerkt als een overheidsopdracht voor diensten. Deze dienst overschrijdt de Europese drempel voor aanbestedingen (deze bedroeg destijds € 209.000 ex BTW) en is daarmee aanbestedingsplichtig. Daarop is een uitzondering mogelijk, namelijk als er sprake zou zijn van quasi-inbesteding.

¹⁴ Art. 3:42 lid 2 Awb

¹⁵ Art. 3:42 lid 2 Awb, vgl. art. 139 Gemeentewet

¹⁶ Art. 3:40 Awb

¹⁷ De ACM kan in dat geval weliswaar geen boete opleggen aan de gemeente, maar wel een last onder dwangsom. Dat zou voor concurrenten van de USH kunnen worden gebruikt als basis voor schadevergoedingsacties.

Quasi-inbesteding houdt in, dat een aanbestedende dienst (lees hier: de gemeente) een opdracht mag verlenen aan een andere rechtspersoon (lees hier: de USH), als deze zich binnen de eigen gezagsstructuur bevindt¹⁸. Daarvoor gelden de volgende voorwaarden:

- * de aanbestedende dienst oefent op die rechtspersoon toezicht uit zoals op zijn eigen diensten;
- * meer dan 80% van de activiteiten van die rechtspersoon worden uitgeoefend ten behoeve (of in opdracht) van de gemeente;
- * er is geen sprake van directe participatie van privékapitaal.

Kort gezegd komt het juridisch advies dat de gemeente inwint erop neer dat er inderdaad sprake is van quasi-inbesteding. Daarom was er het bij het oprichten van de stichting en het sluiten van een overeenkomst met deze stichting geen aanbestedingsplicht voor de gemeente.

¹⁸ Art 12, lid 1 Richtlijn 2014/24 EU en art. 2.2a lid 1 AW.

4. Beoordeling zeggenschap gemeente

Raad van Toezicht: de wethouder heeft vetorecht

Er is een raad van toezicht en die bestaat uit drie leden. Op advies van de Commissie Ruimte is door de raad besloten om de zeggenschap van de gemeente in de stichting te verstevigen, door de verantwoordelijk wethouder als voorzitter van de raad van toezicht te benoemen en deze bovendien een vetorecht te geven. Sinds april 2018 wordt de raad van toezicht secretariaal ondersteund door een ambtenaar van de gemeente Hilversum. Deze ambtenaar voorziet de wethouder ook van inhoudelijk advies. De directeur van de stichting is aanwezig bij vergaderingen van de raad van toezicht, maar heeft zelf geen stemrecht.

De raad van toezicht heeft de volgende statutaire bevoegdheden:

- Vaststellen van het aantal leden van het bestuur;
- Benoemen, schorsen en ontslaan van leden van het bestuur;
- Vaststellen van het salaris en de regeling van de overige arbeidsvoorwaarden van het bestuur;

De volgende besluiten van het bestuur hebben goedkeuring nodig van de raad van toezicht:

- De vaststelling van de exploitatie- en investeringsbegroting, de jaarrekening en tarieven;
- De benoeming en ontslag van de (register)accountant;
- De vaststelling en wijziging van het meerjarenbeleidsplan ter verwezenlijking van de doelstelling van de stichting;
- Het aangaan of verbreken van juridische samenwerking met andere rechtspersonen;
- De beëindiging van de dienstbetrekking van een aanmerkelijk aantal werknemers tegelijkertijd of binnen een kort tijdsbestek;
- Een ingrijpende wijziging in de arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden van een aanmerkelijk aantal werknemers;
- De uitgifte en verkrijging van schuldbrieven ten laste van de stichting;
- De aangifte van faillissement en aanvraag van surseance van betaling;
- Het sluiten van overeenkomsten tot kopen, vervreemden of bezwaren van registergoederen.

Volgens de statuten ontvangen de leden van de raad van toezicht geen beloning voor hun bestuurlijke werkzaamheden, maar kan hen wel een vergoeding voor de door hen in de uitoefening van hun functie gemaakte kosten worden toegekend.

College van burgemeester en wethouders

Het college heeft de volgende statutaire bevoegdheden bij de USH:

- De jaarrekening, exploitatiebegroting en tarieven die de stichting aan gebruikers in rekening brengt, worden vastgesteld door de raad van toezicht na goedkeuring door het college.
- De stichting mag alleen na goedkeuring door het college
 - activiteiten voor derden verrichten,
 - fuseren;

- o splitsen;
- o de statuten wijzigen, of
- o besluiten tot ontbinding.

Volgens de beheerovereenkomst tussen de gemeente en de stichting:

- bepaalt het college het maximaal aantal crematies per jaar;
- heeft het college invloed op de besteding van het positief saldo uit de exploitatie;
- heeft het college een goedkeuringsbevoegdheid voor wijzigingen of toevoegingen aan de begraafplaatsen, het crematorium of de inventaris, vanaf een bedrag van € 50.000,-;
- heeft het college het recht om inspecties uit te voeren om te controleren of wordt voldaan aan de voorwaarden uit de Overeenkomst en of de stichting voldoet aan de juiste archiefvorming;
- is het college verantwoordelijk voor de instandhouding van de aanwezige gebouwen en het groot onderhoud daarvan. Het klein onderhoud van de gebouwen valt onder verantwoordelijkheid van de stichting.

Bestuur/directie van de USH

Er is sprake van een eenkoppig bestuur, bestaande uit de directeur van de stichting.

De directeur woont zoals gezegd de vergaderingen van de raad van toezicht bij, maar heeft zelf geen stemrecht. De directeur doet een voorstel voor de agenda van de raad van toezicht, en stemt deze af met de voorzitter van de raad van toezicht¹⁹.

Het bestuur van de USH mag over investeringen niet zelfstandig beslissen als hier belangrijke financiële consequenties aan vast zitten. Volgens de beheerovereenkomst tussen USH en gemeente (zie hierboven) moeten bedragen vanaf € 50.000,- ter goedkeuring aan het college van B&W worden voorgelegd. Voor de raad van toezicht geldt geen vast bedrag waarboven hun goedkeuring vereist is. Gebruik is dat dit wel bij alle grote “beleidsveranderende ingrepen” gebeurt, zeker als er “een financiële component” bij zit. Hierover is in de statuten echter niets vastgelegd.

Een stichting heeft geen aandelen en kan niet als zodanig worden verkocht. Het bestuur van de stichting kan wel besluiten om alle activa (bezittingen) van de stichting te verkopen.

Gemeenteraad

Artikel 160 van de gemeentewet voorziet in een wensen en bedenkingenprocedure voor de raad die doorlopen moet worden bij het op afstand zetten van taken. Deze procedure is met het raadsvoorstel van 15 juni 2016 doorlopen. Verder heeft de raad geen specifieke zeggenschap binnen de stichting.

Kanttekeningen bij vetorecht voorzitter Raad van Toezicht

Op het eerste gezicht lijkt de zeggenschap van de gemeente via het vetorecht van de voorzitter van de Raad van Toezicht sterk geborgd. De rekenkamer plaatst daar echter wel de volgende kanttekeningen bij:

¹⁹ Bron: interview met wethouder, 30 april 2018.

Ontslag bestuurder/directie

Stel dat de bestuurder zijn of haar taak niet goed vervult (de stichting komt bijvoorbeeld de overeenkomst niet na of er is sprake van slecht financieel beheer door de bestuurder). Op initiatief van de voorzitter van de raad van toezicht alleen, kan de bestuurder echter niet ontslagen worden. Daarvoor is namelijk een twee derde meerderheid binnen de Raad van Toezicht voor nodig.

Wijzigen statuten

Ook voor het wijzigen van de statuten is een meerderheid binnen de raad van toezicht nodig. Het initiatief daartoe moet bovendien van de bestuurder van de stichting komen. De voorzitter van de raad van toezicht (en dus de gemeente) kan daar *niet* zelf het initiatief toe nemen. De voorzitter kan zelf (of namens de gemeente) geen voorstel tot wijziging van de statuten agenderen. Voor de besluitvorming daarover is ook twee derde meerderheid nodig in de Raad van Toezicht.

Pettenprobleem

Een andere kanttekening plaatst de rekenkamer bij de benoeming van een lid van het college van B&W in de raad van toezicht van de USH, waarmee in feite een “pettenprobleem” is geïntroduceerd. Uitgangspunt is dat de bestuurder en leden van de raad van toezicht uitsluitend handelen in het belang van de stichting. Er kunnen zich echter situaties voordoen, waarin het persoonlijk belang van de bestuurder of een lid van de raad van toezicht haaks staat op het belang van de stichting. Op dit moment ontbreekt het aan een tegenstrijdig belang regeling in de statuten. In het geval waarin de bestuurder dan wel lid van raad van toezicht een persoonlijk belang heeft dat strijdig is met het belang van de stichting, belet dat hem of haar juridisch niet om gewoon deel te nemen aan de besluitvorming. Vanuit het oogpunt van integriteit en onbevooroordeeld handelen is dit echter niet wenselijk. Door het opnemen van een tegenstrijdig belang regeling in de statuten, wordt dit risico beperkt.

De handreiking “Verzelfstandiging en samenwerking bij decentrale overheden van het ministerie van BZK 2015” gaat nog een stapje verder. Volgens deze handreiking dient bij tegenstrijdige belangen tussen gemeente en stichting de wethouder, die namens de gemeente vertegenwoordigd is in de raad van toezicht, zich van stemming te onthouden en kan in dat geval geen invloed uitoefenen. “Een zetel in een raad van toezicht of raad van commissarissen is daarom geen geëigend middel om gemeentelijke belangen te dienen. Het zitting nemen in een raad van commissarissen of raad van toezicht leidt er ook niet toe dat sprake is van een bestuurlijk belang: er is immers geen sprake van stemrecht, noch van vertegenwoordiging in het bestuur”.²⁰

Volgens de betrokken wethouder²¹ heeft zich sinds zijn aantreden nog geen “pettenprobleem” voorgedaan. Ook heeft hij als voorzitter van de raad van toezicht nog geen gebruik gemaakt van zijn stemrecht of vetorecht. Besluitvorming gaat op basis van consensus binnen de raad van toezicht en de voorstellen van de stichting hebben tot nu toe geen weerstand in het college oproepen. In de notulen van de vergaderingen van de raad van toezicht in de periode november

²⁰ Verzelfstandiging en samenwerking bij decentrale overheden van het ministerie van BZK 2015”

²¹ Betrokken wethouder heeft sinds december 2017 het dossier USH overgenomen van zijn voorganger. Zijn uitspraken beperken zich tot de periode december 2017 – mei 2018.

2016 tot en met april 2018, die de rekenkamer voor dit onderzoek heeft ingezien, zijn geen beslispunten geformuleerd. Wel worden afspraken vermeld. Deze notulen onderschrijven het door de wethouder geschetste beeld, dat de leden van de raad van toezicht geen gebruik maken van hun stemrecht, noch dat de voorzitter gebruik maakt van zijn vetorecht.

5. Beoordeling baten en lasten

In de interviews die de rekenkamer voor dit onderzoek hield, werd gesteld dat op begraven door de gemeente vóór de verzelfstandiging verlies werd geleden²². Dat verlies bedroeg volgens de geïnterviewde ambtenaren plusminus € 200.000 per jaar.

De rekenkamer heeft bekeken hoe dit genoemde verlies in de jaarstukken tot aan de verzelfstandiging wordt benoemd (jaarstukken 2013 tot en met 2105) en trof de volgende terminologie aan:

- “niet kostendekkende exploitatie”²³,
- “exploitatietekort”²⁴,
- “tekort in de exploitatie”²⁵,
- “kostendekkendheid....onder druk”²⁶,
- “de inkomstenzijde van de begraafplaatsen blijft ondanks tariefstijgingen achter”²⁷,
- “opbrengsten graf- en begraafplaatsen laten een tekort zien”²⁸,
- “100% kostendekkendheid niet reëel”²⁹.

In het raadsvoorstel over de verzelfstandiging van 15 juni 2016 (het ontwerpbesluit Oprichting Stichting Begraafplaatsen en Crematorium Hilversum, dat op 21 juni 2016 door de raad wordt aangenomen), wordt gesproken over “verlieslatende” en “verliesgevende” exploitatie en “verlies”. Meer specifiek lezen we het volgende: “Gemeentelijke begraafplaatsen worden bij de exploitatie geconfronteerd met lasten uit het verleden omdat er een percentage is van eeuwigdurende of afgekochte graven die geen baten meer opleveren maar wel onderhoud vergen en een terugloop in begravingen. Hierdoor is de exploitatie van de gemeentelijke begraafplaatsen verlieslatend.”

Dit is volgens het raadsvoorstel zelfs de directe aanleiding om begraven en cremeren gecombineerd te verzelfstandigen, zodat de verliezen op begraven kunnen worden gecompenseerd met de verwachte winsten op cremeren en de kostendekkendheid van de exploitatie wordt verbeterd³⁰.

In het raadsvoorstel van 2017 staat dat “... afgelopen jaren begraven in Hilversum circa 2 ton euro verlies draaide” [sic].

Hoe hoog was de winst of het verlies op begraven in de jaren 2012 tot en met 2017?

In de jaarstukken en de betreffende raadsstukken is dus sprake is van “niet kostendekkende exploitatie”, “tekort” en “verlies” op de exploitatie. Omdat dit een belangrijke aanleiding voor de verzelfstandiging was, brengt de rekenkamer de gerealiseerde baten en lasten, zoals vermeld in

²² Geaccordeerd interviewverslag (ambtenaren) d.d. 12 juni 2018 en geaccordeerd interviewverslag (wethouder) d.d. 30 april 2018.

²³ Zie o.a. jaarstukken 2013 p. 87.

²⁴ Zie o.a. jaarstukken 2014, p.109

²⁵ Zie o.a. jaarstukken 2015, p.120

²⁶ Zie o.a. jaarstukken 2014, p. 107 en 305

²⁷ Zie jaarstukken 2013, p 280

²⁸ Zie jaarstukken 2014, p. 223

²⁹ Zie o.a. jaarstukken 2015, p.121

³⁰ Zie met name par. 3.1 van het raadsvoorstel van 15 juni 2016 “Oprichting Stichting Begraafplaatsen en Crematorium Hilversum”

de jaarstukken 2012 tot en met 2017 hieronder in beeld, zodat het verloop van het saldo van baten en lasten (winst dan wel verlies) zichtbaar wordt:

Jaar	Incidenteel			Structureel ³¹			Totaal		
	Baten	Lasten	Saldo	Baten	Lasten	Saldo	Baten	Lasten	Saldo
2012 ³²			0	1.314	1.304	10	1.314	1.304	10
2013 ³³		112 ³⁴	-112	1.229	1.218	11	1.229	1.330	-101
2014 ³⁵			0	1.142	1.343	-201	1.142	1.343	-201
2015 ³⁶	200 ³⁷		200	1.226	1.356	-130	1.426	1.356	70
2016 ³⁸	1.294 ³⁹	1.294	0	1.291	1.511	-220	2.585	2.805	-220
2017 ⁴⁰	179 ⁴¹	124	55	601	1.449	-848	780	1.573	-793

Tabel 1: Baten en lasten begraafplaatsen. Bron: jaarstukken 2012 t/m 2017 (bedragen x € 1.000)

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat er geen sprake was van een verlies in de jaren 2012 (een winst van € 10.000) en 2015 (een winst van € 70.000). In de andere jaren tot aan de verzelfstandiging was er wel sprake van een verlies, van € 101.000 in 2013 en € 201.000 in 2014. Deze cijfers zijn anders dan de stelling dat er voor de verzelfstandiging jaarlijks plusminus € 200.000 verlies werd geleden op begraven. Het gemiddelde verlies in de jaren 2012 tot en met 2015 was € 55.500.

In 2016 (het jaar van de verzelfstandiging) bedroeg het verlies € 220.000 en in 2017 (het eerste volledige jaar na de verzelfstandiging) € 793.000.

Baten en lasten, winst of verlies, exploitatieoverschot of -tekort?

De rekenkamer was benieuwd naar de toelichting bij het product "begraven" in de jaarstukken van het jaar voor de verzelfstandiging. In de jaarstukken 2015 staat het volgende:

*"In 2014 liep het tekort in de exploitatie al op naar - € 215.000 en dit jaar bedraagt het exploitatietekort - € 196.000."*⁴²

en

*"Het aantal begrafenissen loopt terug waardoor € 196.000 minder opbrengsten zijn gerealiseerd dan begroot."*⁴³

De hierboven genoemde bedragen zijn niet de daadwerkelijk gerealiseerde saldi. In 2015 was er namelijk sprake van een positief saldo van werkelijke baten en lasten; in totaal een winst van € 70.000 (zie tabel 1). De genoemde "tekorten" en "minder opbrengsten" zijn tekorten ten

³¹ De rekenkamer heeft de structurele baten en lasten berekend door op de totale baten en lasten de incidentele baten en lasten in mindering te brengen. In de jaarstukken worden namelijk alleen de totale en de incidentele baten en lasten vermeld.

³² Jaarstukken 2012 pagina's 249 en 289

³³ Jaarstukken 2013 pagina's 294 en 302

³⁴ Begravenis-, grafrechten, en afkoop onderhoud graven

³⁵ Jaarstukken 2014, pagina's 106 en 326

³⁶ Jaarstukken 2015, pagina's 120 en 359

³⁷ Vrijval voorziening begraafplaatsen (betreft de voorziening voor onderhoud van gebouwen)

³⁸ Jaarstukken 2016, pagina's 325 en 245

³⁹ Betreft de afkoop van onderhoud graven, overgedragen aan de Stichting bij raadsbesluit van 21 juni 2016.

⁴⁰ Jaarstukken 2017, pagina's 40 en 251

⁴¹ Asbestsanering en personeelskosten

⁴² P. 120 jaarstukken 2015.

⁴³ P. 121 jaarstukken 2015.

opzichte van een deel van de oorspronkelijk begrote baten⁴⁴; werkelijke realisatiecijfers zijn afgezet tegen een verwachting over die cijfers. Deze manier van presenteren wordt in alle jaarstukken 2012 tot en met 2017 gehanteerd. De stelling dat er verlies werd geleden op begraven is dus gebaseerd op het verschil tussen een deel van het werkelijke (gerealiseerde) resultaat en het verwachte resultaat (begroting), en is dus *niet* gebaseerd op het totale werkelijke resultaat (saldo van alle baten en lasten).

In de interviews die de rekenkamer voor dit onderzoek hield, werd aangegeven dat deze manier van presenteren gebruikelijk is en voor de raad het meeste inzicht biedt: door van tevoren te begroten en achteraf op de afwijkingen van die begroting te verantwoorden is het mogelijk om het perspectief te begrijpen en ontstaat voor de raad een sturingsinstrument.

Uiteraard vindt de rekenkamer het belangrijk dat de raad kan zien of er binnen de begrotingskaders wordt gewerkt. Immers, de begroting voor enig jaar moet sluitend zijn en een tekort op de begroting van het ene beleidsterrein of product moet gecompenseerd worden met een overschot op een ander beleidsterrein of product (of moet worden gedekt uit een reserve).

Echter, het op deze manier presenteren van afwijkingen ten opzichte van de *begroting* (een verwachting over baten en lasten) geeft een onvolledig of vertekend beeld. De *realisatiecijfers* (de werkelijke baten en lasten) worden zo uit het oog verloren en het risico bestaat dat de raad op basis van de verkeerde – of verkeerd geïnterpreteerde – cijfers besluiten neemt.

Ter nadere toelichting nog een voorbeeld met fictieve cijfers:

Begroting		Jaarrekening	
Begrote baten	700	Gerealiseerde baten	500
Begrote lasten	-400	Gerealiseerde lasten	-400
Begrotingstotaal	300	Resultaat (saldo baten en lasten)	100

De begroting in bovenstaand cijfervoorbeeld gaat uit van een begrote, oftewel *verwachte* winst van 300 (700-400). Volgens de jaarrekening blijkt er een *werkelijke* winst van 100 te zijn gerealiseerd (500-400).

In de door de gemeente gehanteerde terminologie is er nu sprake van een “verlieslatende” exploitatie of “tekort op de exploitatie”, kortweg “verlies”, van 200 (begrote winst van 300 minus gerealiseerde winst van 100). Daarmee is er echter geen sprake van een daadwerkelijk verlies. De winst is weliswaar 200 minder dan werd verwacht, maar het is nog steeds een werkelijke winst van 100.

Voorziening

De gemeente heeft een voorziening gevormd voor het onderhoud van gebouwen op de begraafplaatsen, in feite een spaarpot waaruit in de toekomst de kosten voor het onderhoud aan

⁴⁴ Kapitaallasten, vrijval onderhoudsvoorziening, afkoop onderhoud graven en overige verschillen worden buiten beschouwing gelaten. Zie Jaarstukken 2015 p. 120, tabel Verklaring verschillen

de gebouwen moeten worden betaald. De gemeente blijft eigenaar van de gebouwen en is dus ook in de toekomst verantwoordelijk voor het onderhoud daarvan. Deze voorziening bleef dan ook bij de gemeente.⁴⁵

Het onderhoud aan de graven wordt door nabestaanden vooruitbetaald. Hiervoor ontvangen zij van de gemeente onderhoudsaanslagen. In het oprichtingsraadsvoorstel van 21 juni 2016 wordt de “voorziening onderhoud graven” van € 1.082.878 genoemd. Uit deze voorziening moeten de kosten voor het onderhoud aan de graven in de toekomst worden betaald. De rekenkamer kon deze voorziening echter niet vinden in de jaarstukken. De ambtelijke reactie bevestigt dat er geen voorziening was voor afgekocht onderhoud aan de graven. De vooruitbetaalde onderhoudsaanslagen waren op 31 december 2016 opgenomen onder de transitorische passiva (een balanspost). In de toelichting op deze transitorische post⁴⁶ wordt echter gesteld dat er sprake is van het onttrekken en opheffen van “de voorziening” voor grafrechten. De rekenkamer constateert dat in het oprichtingsraadsvoorstel ten onrechte verwezen wordt naar een niet-bestaande voorziening voor onderhoud graven.

De waarde van de transitorische post werd aan de stichting overgedragen, omdat de stichting sinds haar oprichting verantwoordelijk is voor het onderhoud van de graven. Het in 2017 aan de stichting uitbetaalde bedrag voor het onderhoud van graven is overigens later bijgesteld naar € 1.294.000.⁴⁷ Volgens de ambtelijke reactie bedroeg het in 2017 uitbetaalde bedrag € 1.180.639 (€ 1.294.000 minus de vrijval afkoop onderhoud graven van 2016: € 113.661). De rekenkamer heeft de juistheid van deze bedragen binnen de reikwijdte van het onderzoek niet kunnen vaststellen en ook geen verklaring kunnen vinden voor de verschillen.

In 2017 bleek vervolgens dat de gemeente over de periode augustus 2016 tot en met december 2016 (de maanden van dat jaar waarin de verzelfstandiging al een feit was) nog voor € 158.000 aan onderhoudsaanslagen voor graven heeft geïnd. Dat bedrag was eigenlijk bedoeld voor de USH, die vanaf de oprichting in juli 2016 verantwoordelijk is voor het onderhoud van de graven. Bij raadsbesluit van 6 december 2017 werd dat bedrag dan ook overgedragen aan de USH.⁴⁸

Consequenties kosten onderhoud graven voor baten en lasten

Bij de verzelfstandiging werd gesteld dat gemeentelijke begraafplaatsen geconfronteerd worden met “lasten uit het verleden” en dat daarom begraven verlieslatend is. Echter, als door de gemeente geïnde afkoopsommen voor het onderhoud in het verleden in een voorziening (een spaarpot) waren gestort, dan konden de kosten in latere jaren voor het onderhoud aan die graven vervolgens ten laste van die voorziening worden gebracht. Dan is er in ieder geval per saldo geen sprake van een last in dat jaar. De “lasten uit het verleden” kunnen dan geen oorzaak zijn van een verlies. Nu de vooruitbetaalde kosten voor het onderhoud niet zijn gebruikt om een spaarpot te

⁴⁵ Zie bijlage 2.

⁴⁶ Jaarstukken 2016, p.20 onder punt 6

⁴⁷ Jaarstukken 2016, pagina's 325 en 245

⁴⁸ Door het college wordt op 19 juli 2017 toegezegd aan de raad dat een onafhankelijk extern adviesbureau nader onderzoek doet naar de financiële positie van de Uitvaartstichting. Dit externe adviesbureau rapporteert op 29 augustus 2017 aan een ambtelijke werkgroep en aan de USH. Het advies van dit externe adviesbureau (Cyber) is mede de basis van de begrotingswijziging in december 2017, waarbij € 158.000 aan door de gemeente onderhoudsgelden aan graven worden overgedragen aan de USH.

vormen (een voorziening) komen de onderhoudskosten direct ten laste van het exploitatieresultaat van het jaar waarin zij worden gemaakt.

Hieronder ter nadere toelichting twee voorbeelden van de effecten van kosten voor onderhoud van graven op de gemeentelijke balans en exploitatierekening. Het eerste voorbeeld mét vorming van een voorziening en het tweede voorbeeld zonder.

Voorbeeld 1: Vorming van een voorziening (het onderhoud wordt voor 10 jaar afgekocht)

Jaar		Stand voorziening (balans)	Saldo baten en lasten (exploitatie)
X	Onderhoud van graven wordt afgekocht voor 100	100	0
X+1	Kosten jaarlijks onderhoud bedragen 10	90	0
X+2	Kosten jaarlijks onderhoud bedragen 10	80	0
X+3-9	idem		0
X+10	idem	0	0

Voorbeeld 2: Er wordt geen voorziening gevormd (het onderhoud wordt voor 10 jaar afgekocht)

Jaar		Stand voorziening (balans)	Saldo baten en lasten (exploitatie)
X	Onderhoud van graven wordt afgekocht voor 100	Nvt	Bate: 100
X+1	Kosten jaarlijks onderhoud bedragen 10	Nvt	Last: 10
X+2	Kosten jaarlijks onderhoud bedragen 10	Nvt	Last: 10
X+3-9	idem	Nvt	Last: 10
X+10	idem	Nvt	Last: 10

Begrotingswijzigingen in raadsvoorstellen en raadsinformatiebrieven

In raadsvoorstellen en raadsinformatiebrieven wordt uitgegaan van dezelfde presentatiemethode voor het aanduiden van winst en verlies, baten en lasten, tekorten en overschotten zoals hiervoor beschreven. Daarbij gaat het dus steeds over het saldo van gerealiseerde baten en lasten ten opzichte van de begroting, dus niet over het feitelijke winst- of verliessaldo.

Overigens valt op dat in raadsvoorstellen vaak cijfers worden genoemd die moeilijk te doorgronden zijn.

Een voorbeeld:

Bijlage 6 bij het raadsvoorstel van 15 juni 2016 is een grote tabel met de voorgestelde begrotingswijziging per functie in het financieel systeem van de gemeente.⁴⁹ Het is onduidelijk of hierin alle relevante functies zijn meegenomen en hoe dit uitwerkt op de te verwachten baten en lasten voor cremeren en begraven in de toekomst. De bedragen zijn ook niet terug te vinden in de hoofdtekst van het raadsvoorstel. Onduidelijk is wat bedoeld wordt met “saldi functies” onderaan de tabel. Het zijn in ieder geval niet de totalen per jaar, want de telling daarvan levert andere bedragen op.

⁴⁹ Bijlage 6, begrotingswijziging 23 maart, zie <http://ibabsonline.eu/Agenda.aspx?site=hilversum&agendaaid=6cf76dc0-f56d-4fb5-a10a-911f8a349a39&FoundIDs=&year=2016>

Ook is in de raadsvoorstellen niet altijd duidelijk of de stichting of de gemeente wordt bedoeld.

Een voorbeeld:

Financieel tekort 2017

Alle voorgestelde maatregelen (door de Stichting voorgenomen, besloten door B&W en voorliggende bij uw gemeenteraad) hebben op z'n vroegst pas een positief financieel effect in het 4e kwartaal van 2017. De financiële effecten van de meeste maatregelen zijn daarom pas in 2018 zichtbaar.⁵⁰

Welk positieve effect wordt bedoeld? Voor de stichting of voor de gemeente of voor beide?

Aansluiting financiële administratie, jaarstukken en raadsvoorstellen

Om de in de raadsvoorstellen genoemde bedragen te kunnen analyseren vroeg de rekenkamer een overzicht op uit de financiële administratie van alle baten en lasten op het product “begraven”. Immers, alle boekingen in de financiële administratie samen op het product begraven, moeten leiden tot de totalen die bij dit product worden genoemd in de jaarstukken, maar de financiële administratie is gedetailleerder en biedt meer inzicht.

Het op 11 april 2018 aan de rekenkamer aangeleverde overzicht uit de financiële administratie bleek in het geheel niet aan te sluiten bij de cijfers in de jaarstukken en raadsvoorstellen. Ook een nieuw, aangepast overzicht, dat aan de rekenkamer op 15 mei 2018 werd aangeleverd, bleek daarmee niet te kloppen. Na diverse overleggen en verschillende e-mailwisselingen over de uit de financiële administratie aangeleverde cijfers, bleef daarover nog steeds onduidelijkheid bestaan, al hield de ambtelijke organisatie vol dat de aangeleverde cijfers aansluiten met de cijfers in de jaarstukken.⁵¹ Pas bij de ambtelijke reactie -dus na afronding van de onderzoekswerkzaamheden van de rekenkamer- werd echter een overzicht aangeleverd met ontbrekende cijfers, waarmee de aansluiting vanuit de financiële administratie naar de jaarstukken wel kon worden gemaakt.⁵² De aansluiting met de bedragen in de raadsvoorstellen heeft de rekenkamer echter niet kunnen maken.

Bij oplevering van het overzicht uit de financiële administratie, nadere toelichtingen, beantwoording van nadere vragen en uitwerkingen en bespreking daarvan, werd vanuit de ambtelijke organisatie overigens steeds benadrukt dat met name de realisatie ten opzichte van de begroting van belang is voor de gemeenteraad, niet het saldo van gerealiseerde baten en lasten. Echter, zoals hiervoor al betoogd, geeft het presenteren van afwijkingen ten opzichte van de begroting een onvolledig of vertekend beeld.

Ambtelijke ondersteuning

Tijdens het rekenkameronderzoek is gebleken dat de ambtelijke ondersteuning op de financiële component van dit dossier beperkt is. De gemeente huurde extern in om onder meer de

⁵⁰ Raadsvoorstel van 31 oktober 2017 (bij raadsbesluit van 7 december van dat jaar door de raad vastgesteld).

⁵¹ Bron: email d.d. 10 september 2018,

⁵² Zie voor meer informatie bijlage 2. Het controleren van de juistheid van de aangeleverde cijfers viel buiten de reikwijdte van het rekenkameronderzoek.

administratie op orde te krijgen en om raadsvoorstellen en financiële overzichten op te stellen. De rekenkamer constateert dat dit een risico is voor de continuïteit.

Wat heeft het allemaal gekost of opgeleverd?

De rekenkamer heeft niet precies kunnen vaststellen wat de bouw van het crematorium en de oprichting van de USH de gemeente heeft gekost of opgeleverd. De saldi van baten en lasten op het product Begraven, zoals die blijken uit de jaarstukken, zijn hiervoor genoemd in tabel 1.

De stichting ontving zoals gezegd een exploitatiesubsidie van de gemeente Hilversum om uitvoering te geven aan de door de gemeente aan de stichting opgedragen activiteiten. Volgens het raadsbesluit van 21 juni 2016 bedroeg deze exploitatiesubsidie eenmalig € 100.000 voor inrichting en inventaris. Daarnaast werd volgens dit raadsbesluit het saldo van de voorziening onderhoud graven (ad € 1.082.878) overgedragen aan de USH en een totaal van € 342.532 aan openstaande kredieten.

Wat is daarnaast bekend:

- Tegenover de kosten die de gemeente maakt, staat sinds de verzelfstandiging de gebruiksvergoeding die de USH aan de gemeente betaalt. In 2016 betaalde de USH € 218.306 aan de gemeente, en in 2017 € 338.647⁵³.
- Uit de jaarstukken 2015 blijkt dat er voor € 4,25 miljoen aan investeringskredieten beschikbaar was.⁵⁴ Hoeveel daarvan daadwerkelijk is uitgegeven en wat daarvan door de gemeente in de gebruiksvergoeding ten laste van de USH is gebracht, is op basis van de jaarstukken niet inzichtelijk. De ambtelijke reactie stelt dat er investeringskredieten beschikbaar waren van € 4.028.000 en verwijst daarbij naar de jaarrekening 2016. De rekenkamer heeft binnen de reikwijdte van haar onderzoek geen verklaring kunnen vinden voor het verschil.
- De USH vergoedt salarislasten aan de gemeente van ambtenaren die bij de USH zijn gedetacheerd (in 2018 nog 6 medewerkers).
- De kosten voor het onderhoud aan de gebouwen op de begraafplaatsen en de toekomstige vervanging van de crematieoven, worden door de gemeente betaald uit de voorziening Onderhoud gebouwen. De dotatie aan deze voorziening bedraagt jaarlijks € 101.000.-⁵⁵

Extra kosten zijn in ieder geval in de nabije toekomst nog te verwachten voor ambtelijke ondersteuning, verwijderen van asbest en onderzoekwerk waarbij de GBA moet worden geraadpleegd (hier heeft de USH vanwege privacywetgeving zelf geen toegang toe).

Mogelijk zal de gemeente in de toekomst ook nog eventuele tekorten van de USH aanzuiveren, zodat het voortbestaan van de stichting niet in gevaar komt. Of er nog meer zaken zijn die de

⁵³ Jaarrekening USH 2017, p. 20.

⁵⁴ Zie overzicht investeringskredieten 8.3.2, p. 393 jaarstukken 2015. Het betreft € 222.000 voorbereidingskrediet Crematorium Zuiderhof (Raadsbesluit d.d. 11-12-2013), € 2.223.000 Aanpassen crematorium Zuiderhof (Raadsbesluit 3-6-2015), € 900.000 Extra krediet Crematorium (Raadsbesluit 18-11-2015) en € 905.000 voor de renovatie van Bosdrift (raadsbesluit 3 juni 2015).

⁵⁵ Zie bijlage 2.

gemeente in de toekomst geld zullen kosten, heeft de rekenkamer binnen de reikwijdte van dit onderzoek niet kunnen vaststellen.

Mocht de USH op enig moment winst maken, dan zal deze winst overigens bij de stichting blijven. De gemeente deelt dus niet in eventuele winsten die de stichting in de toekomst maakt.

Eigen vermogen USH

Het eigen vermogen van de USH bedroeg op 31 december 2016 €318.572,- negatief. Door een bescheiden winst in 2017(€57.170,-) werd het negatieve eigen vermogen per 31 december 2017 €261.402,-⁵⁶

Ontwikkeling tarieven

Het betaalbaar houden van de tarieven voor begraven was een belangrijk argument van de raad voor de externe verzelfstandiging. Dit argument is dan ook gebruikt in de motivatie van het Algemeen Belang Besluit.

In de beheerovereenkomst tussen de gemeente en de USH staat daarover:

*Indien sprake is van een positief eigen vermogen, dan wordt een voordelig exploitatiesaldo geïnvesteerd in kwaliteit, service en dienstverlening op de begraafplaatsen en het crematorium, en verlaging van tarieven. Een voorstel hiertoe wordt door de stichting voorgelegd aan het College van burgemeester en wethouders van de gemeente Hilversum.*⁵⁷

Ook het raadsvoorstel van 15 juni 2016 stelt dat eventuele winsten van de stichting gebruikt moeten worden om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren en/of tarieven te verlagen. Bij de behandeling van de jaarrekening 2016 en de meerjarenbegroting van de USH in de raad op 6 december 2017, blijkt echter uit het overzicht van de tarieven van de USH voor 2018 (bijlage 6 van het raadsvoorstel) dat de tarieven voor begraven in 2018 met 3% stijgen en de tarieven voor cremeren met 7%. Pas als het eigen vermogen van de stichting positief wordt, kunnen volgens de beheerovereenkomst de tarieven verlaagd worden.

Betalingsverplichting bij onvoorziene tegenvallende exploitatieresultaten

De stichting is volledig zelf verantwoordelijk voor de exploitatie en het beheer van de begraafplaatsen en het crematorium. Maar volgens het raadsbesluit van 21 juni 2016 moet de gemeente bij tegenvallende exploitatieresultaten het eigen vermogen en/of de liquiditeitspositie van de stichting versterken⁵⁸. Uit de beheerovereenkomst tussen de gemeente en de stichting blijkt deze verplichting echter niet. De gemeente is dus niet verplicht om bij te dragen bij tegenvallende resultaten. In de praktijk zal de stichting echter snel aankloppen bij de gemeente bij eventuele tekorten. Gezien het belang van de gemeente bij het openblijven van de begraafplaatsen en het crematorium is het ook zeer waarschijnlijk dat de gemeente dan alsnog besluit tot aanzuivering van de tekorten. Overigens is niet expliciet vastgelegd wat onder “onvoorziene tegenvallende exploitatieresultaten” wordt verstaan.

⁵⁶ Bron financieel verslag USH 2017

⁵⁷ Artikel 13 lid 6 van de beheerovereenkomst.

⁵⁸ Paragraaf 5.3 van het raadsvoorstel van 15 juni 2016. Op 21 juni 2016 werd conform het raadsvoorstel besloten.

Conclusies en aanbevelingen

Hieronder volgen de conclusies die de Rekenkamer trekt naar aanleiding van het onderzoek. Elke conclusie wordt gevolgd door een korte toelichting met daarin de belangrijkste bevindingen. Na de conclusies volgen direct aansluitend de aanbevelingen.

Conclusie 1: De politieke wens om begraven en cremeren te verzelfstandigen in een stichting heeft geleid tot een onzorgvuldig en overhaast proces.

- 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 beheerkwesities (door de gemeente ook wel aangeduid als “rafelranden”). Deze punten moeten al doende opgelost worden tussen de gemeente en de stichting;
- 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;
- 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;
- 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;
- De raad heeft in zijn besluitvorming over de verzelfstandig 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;
- 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;
- De huidige en toekomstige kosten voor het onderhoud aan graven waren niet bekend bij de raad op het moment van de verzelfstandiging.

Conclusie 2: De raad is verkeerd geïnformeerd

- 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.
- 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”;
- 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.
- 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.

Conclusie 3: De gemeente Hilversum loopt risico's

- 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;
- Voor de verzelfstandiging van de taken rond begraven en cremeren 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;
- 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;
- 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.

- Het is onduidelijk hoeveel begraven en cremeren 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;
- De gemeente loopt het risico dat de beoogde doelen van de verzelfstandiging (zoals verlaging van de tarieven en kwalitatief hoogwaardige dienstverlening) niet worden bereikt.

Aanbevelingen

Hieronder volgen de aanbevelingen die de rekenkamer naar aanleiding van haar onderzoek doet. Deze zijn alle gericht aan de gemeenteraad.

Aanbeveling 1: Neem bij het op afstand zetten van taken de tijd om tot een zorgvuldig, goed onderbouwd besluit te komen.

1. Zorg bij toekomstige verzelfstandigingen voor een goede businesscase;
2. Maak vooraf duidelijk voor welke eventuele problemen (“rafelranden”) er nog een oplossing moet worden gevonden, wie daarvoor de verantwoordelijkheid draagt en wat het tijdpad voor het oplossen daarvan is;
3. Weeg de belangen van alle betrokkenen (gemeente, burgers, marktpartijen, andere gemeenten, enzovoorts) zorgvuldig tegen elkaar af en wees daarover transparant in de besluitvorming;
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.

Aanbeveling 2: Vraag het college om volledige, juiste en duidelijke informatie.

1. Baseer besluiten over verzelfstandiging op realisatiecijfers en eis dat deze in het raadsvoorstel eenduidig worden benoemd;
2. Wees alert op het onderscheid tussen
 - a. Gerealiseerde winst of verlies en verschillen ten opzichte van de begroting;
 - b. Leningen en subsidies;
 - c. Cijfers van de stichting en cijfers van de gemeente.
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.

Aanbeveling 3: Vraag het college om de risico's te beperken.

1. Publiceer het Algemeen Belang Besluit, zodat het in werking treedt en betrek daarbij een gedegen belangenafweging (deskundigenrapport);
2. Evalueer bij veranderende marktomstandigheden of uiterlijk na vijf jaar het genomen Algemeen Belang Besluit en pas het zo nodig aan;
3. Wees alert op staatssteunregels bij toekomstige steun aan de USH (in geld of in natura);
4. Vraag het college om een overzicht van nog te verwachten baten en lasten rond de verzelfstandiging van begraven en cremeren, zodat deze correct in toekomstige begrotingen van de gemeente kunnen worden verwerkt;
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.

Bijlage 1: Tijdlijn besluitvorming raad

Datum	Raad/Cie	Gebeurtenis
21-11-2012	Cie E&B	Voorstel: 1. Te besluiten af te zien van de bouw en exploitatie van een crematorium in gemeentelijk beheer en dit aan de markt over te laten; 2. In te zetten op een crematorium met een regionale functie op Crailoo; 3. In te stemmen met een onderzoek waarbij, in samenwerking met de lokale uitvaartondernemers, naar de mogelijkheden wordt gezocht om de exploitatie van de begraafplaatsen op langere termijn kostendekkend te krijgen. De raad gaat niet akkoord met het voorstel. Meerderheid wil geen regionaal maar lokaal crematorium. Meerderheid wil bouw en exploitatie van een crematorium niet overlaten aan de markt maar aan een beheersstichting waarin de gemeente deelneemt. De wethouder zegt het raadsvoorstel aan te zullen passen op basis van hetgeen door de fracties naar voren is gebracht.
12-12-2012	Raad	Voorstel: 1. In te zetten op het vestigen van een crematorium met een regionale functie op Crailoo; 2. Vaststellen dat een kleinschalig crematorium het functioneren van een regionaal crematorium op Crailo niet in de weg hoeft te staan. Daarom te besluiten op Zuiderhof een kleinschalig crematorium te realiseren. 3. Onderzoek doen naar de realisatie van een kleinschalig crematorium op de begraafplaats Zuiderhof en daartoe, aanvullend op het rapport van DHV, onderzoek te doen naar een integrale oplossing waarvan de kostendekkendheid van de begraafplaatsen, de mogelijkheden van samenwerking met uitvaartondernemers en de restauratie en de gebruiksfunctie van het dienstgebouw van de begraafplaats Bosdrift onderdeel uitmaken; 4. De resultaten van dat onderzoek in een uitvoeringsplan ,inclusief inpassingsplan, uiterlijk mei 2013 voor te leggen aan de gemeenteraad. Het voorstel wordt aangenomen, inclusief een amendement waarin aan punt 4 “uiterlijk mei 2013” wordt toegevoegd.
22 -5-2013	Cie V&B	In het raadsvoorstel wordt wat capaciteit betreft uitgegaan van een maximum van ca. 600 crematies op jaarbasis. Dit maximum aantal zal in het contract als randvoorwaarde worden opgenomen. Uit de marktconsultatie bleek dat eenkleinschalig crematorium vanaf ca. 450 crematies per jaar kostendekkend is. Deze capaciteit en die van het aantal begravingen per jaar is te realiseren bij een bandbreedte van 2 tot 4 plechtigheden per dag. Met dit maximum, dat iets boven de ondergrens van kostendekkendheid gelegen is, kan op kleine schaal geld gegenereerd worden ten behoeve van het kostendekkend houden van het onderhoud van de gemeentelijke begraafplaatsen. Anderzijds wordt dit maximum gehanteerd om de kleinschaligheid te waarborgen, zodat een kleinschalig crematorium het functioneren van een regionaal crematorium niet in de weg hoeft te staan. Voorstel: 1. In te stemmen met het ingaan van het traject met het voorkeursscenario 2, betreffende het realiseren van een kleinschalig crematorium en de verbouwing van de huidige dienstwoning tot condoleance-/koffieruimte op de begraafplaats Zuiderhof; 2. De realisatie en exploitatie van het crematorium en het gebruik en de exploitatie van de condoleance-/koffieruimte aan te besteden op basis van een DBFM&O-contract; 3. In de meerjarenraming 2015 een rendabel krediet op te nemen van € 260.000,-- voor de verbouwing van de dienstwoning tot condoleance-/koffieruimte en de kosten ten laste te brengen van de exploitatie van de begraafplaatsen (programma 6, beleidsdoel 6.5, subfunctie 724.1 Lijkbezorging);

		4. Na de onderhandelingen met partijen de financiële gevolgen van het definitieve scenario te verwerken in de begroting 2014 en verder. Bij de behandeling geven meerdere fracties aan de uitwerking van een beheersstichting te missen. Ook wordt het ontkoppelen van het onderhoud van de begraafplaats aan de Bosdrift als optie door een aantal fracties mee gegeven om het crematorium exploitabel te krijgen. De wethouder zegt toe voor de raadsbehandeling in een wethoudersbrief uitleg te geven over wat wordt verstaan onder een beheersstichting (T13/109). Zij zegt tevens toe dat in het 4e kwartaal in de commissie over dit onderwerp, over de aanbesteding en gunningscriteria, zal worden gesproken (T13/110). *Vraag: wat is gebeurd met T13/109? Bij de griffie is hier geen RIB of wethoudersbrief bekend.
26-6-2013	Raad	Voorstel: 1. In te stemmen met het ingaan van het traject met het voorkeursscenario 2, betreffende het realiseren van een kleinschalig crematorium en de verbouwing van de huidige dienstwoning tot condoleance-/koffieruimte op de begraafplaats Zuiderhof; 2. De realisatie en exploitatie van het crematorium en het gebruik en de exploitatie van de condoleance-/koffieruimte aan te besteden op basis van een DBFM&O-contract; 3. In de meerjarenraming 2015 een rendabel krediet op te nemen van € 260.000,-- voor de verbouwing van de dienstwoning tot condoleance-/koffieruimte en de kosten ten laste te brengen van de exploitatie van de begraafplaatsen (programma 6, beleidsdoel 6.5, subfunctie 724.1 - Lijkbezorging); 4. Na de onderhandelingen met partijen de financiële gevolgen van het definitieve scenario te verwerken in de begroting 2014 en verder. Het voorstel wordt door het college teruggedenkt. De wethouder zegt toe eind september/begin oktober een aangepast voorstel in de raad te brengen. (T13/179) Het voorstel stuit op weerstand in de raad omdat volgens de raad lokale uitvaartondernemingen achtergesteld worden. De raad wil niet met marktwerking aan de slag, maar juist lokale uitvaartondernemingen de kans geven samen met de gemeente het crematorium te bouwen en te exploiteren. Met het voorliggende voorstel is dat volgens de raad niet goed mogelijk.
20-11-2013	Cie E&B	Voorstel: De raad adviseren om: 1. Naast begraven ook de functie van cremeren aan de begraafplaats Zuiderhof toe te voegen, het functioneren van de begraafplaats te verbeteren en de kwaliteit van de openbare ruimte te verhogen middels: - dienstgebouw I te wijzigen in een personeelsruimte / as-uitgiftepunt (urnenwinkel); - dienstgebouw II te wijzigen in een kleinschalig crematorium (max. 600 crematies) met familiekamer (invoerruimte); - de voormalige dienstwoning renoveren en uit te bouwen tot condoleance- / koffiekamer; - de openbare ruimte rondom dienstgebouw II en de voormalige dienstwoning opnieuw in te richten. 2. Voor de planologische functiewijziging van dienstgebouw II (van begraven naar cremeren) een bestemmingsplanprocedure te starten. 3. Als gemeente de (ver)bouw te ontwikkelen en te financieren ten einde de realisatietermijn te verkorten en de opbrengsten te maximaliseren, en in een volgende fase de kansen te vergroten voor (lokale) partijen met minder investerend vermogen om te exploiteren. 4. A. In de InvesteringsPlanning van de Programmabegroting 2015 -jaarschijf 2015 de volgende rendabele investeringen op te nemen - € 2.223.000,-- voor alle aanpassingen op begraafplaats Zuiderhof, te weten: * voor de aanpassing van dienstgebouw I een bedrag van € 37.000,-- * voor aanpassing dienstgebouw II een bedrag van € 596.000,--

		* voor de technische installatie (crematie-oven, luchtkoelinstallatie en filterinstallatie) een bedrag van € 833.000,-- * voor aanpassing dienstwoning een bedrag van € 522.000,-- * voor aanpassing van de openbare ruimte een bedrag van € 221.000,-- * voor verwijderen en nieuwbouw overkapping een bedrag van € 13.000,-- - € 905.000,-- voor de renovatie van het entreegebouw Bosdrift. B. In de meerjarenraming van de Programmabegroting 2015 –vanaf jaarschijf 2016- een structurele post van € 30.000,-- op te nemen voor onderhoud van deze nieuwe functies, inclusief omliggende ruimte (w.o. parkeren); C. De onder B. genoemde post onderhoud en de kapitaallasten van de onder A genoemde investeringen ten laste te brengen van de exploitatie van begraafplaatsen (programma 6, beleidsdoel 6.5, subfunctie 724.1 – Lijkbezorging) onder gelijktijdige verhoging van de baten in beleidsdoel 6.5, subfunctie 725.1- Baten Lijkbezorging. D. Een voorbereidingskrediet te verlenen van € 222.000,-- en de dekking hiervan te verwerken bij de definitieve kredietaanvraag (eind 2014) ten behoeve van de aanpassingen op de begraafplaats Zuiderhof. 5. Niet eerder dan in 2014 een besluit te nemen over de eventuele aanbesteding van de nieuwe functies (exploiteren van het cremeren, de urnenwinkel, de aula en de condoleance-/koffieruimte)
11-12-2013	Raad	Raadsvoorstel, kopje investeringen: Zelf investeren in aanpassen c.q. inpassing van bedrijfsgebouwen en dienstwoning Zuiderhof Als beheerder van de gemeentelijke begraafplaatsen (en aula) heeft de gemeente Hilversum veel positieve ervaringen met lokale uitvaartondernemers. Politiek is de wens geuit deze lokale uitvaartondernemers gelijke kansen te geven bij de aanbesteding van de exploitatie van een kleinschalig crematorium (t.o.v. de grote in Nederland opererende partijen). In het eerste raadsvoorstel werd conform eerdere besluitvorming aangestuurd op één aanbesteding van zowel de bouw als de exploitatie van een kleinschalig crematorium. De grote landelijke spelers hebben bij zo'n aanbesteding (van bouw en exploitatie), vanwege het grotere investeringsvolume van deze partijen, gevoelsmatig grotere kansen. Te overwegen is daarom als gemeente te investeren in de bouw van een crematorium. Bij een (eventuele) volgende aanbesteding van de exploitatie wordt aan partijen géén investerend vermogen voor de bouw van het crematorium gevraagd. Bijkomend voordeel is dat de gemeente Hilversum op de Zuiderhof alle gebouwen en installaties in eigendom houdt, waardoor goede sturing en kwaliteitsbewaking kan worden gewaarborgd. In Nederland zijn tot op heden uitsluitend positieve exploitatieresultaten met crematoria behaald. De verwachte positieve revenuen van een crematorium vloeien hiermee ook naar de exploitatie van begraafplaatsen en niet naar een particuliere investeerder. In een later stadium, als de inpassing van het crematorium wordt uitgevoerd, wordt de raad een definitieve keuze voor de wijze van exploitatie ter besluitvorming aangeboden. Voorstel: 1. Naast begraven ook de functie van cremeren aan de begraafplaats Zuiderhof toe te voegen, het functioneren van de begraafplaats te verbeteren en de kwaliteit van de openbare ruimte te verhogen middels: - dienstgebouw I te wijzigen in een personeelsruimte / as-uitgiftepunt (urnenwinkel); - dienstgebouw II te wijzigen in een kleinschalig crematorium (max. 600 crematies) met familiekamer (invoerruimte); - de voormalige dienstwoning renoveren en uit te bouwen tot condoleance- / koffiekamer; - de openbare ruimte rondom dienstgebouw II en de voormalige dienstwoning opnieuw in te richten. 2. Voor de planologische functiewijziging van dienstgebouw II (van begraven naar cremeren) een bestemmingsplanprocedure te starten. 3. Als gemeente de (ver)bouw te ontwikkelen en te financieren ten einde de realisatietermijn te verkorten en de opbrengsten te maximaliseren. 4. A. In de InvesteringsPlanning van de Programmabegroting 2015 -jaarschijf 2015- de volgende rendabele investeringen op te nemen - € 2.223.000,-- voor alle aanpassingen op begraafplaats Zuiderhof, te weten:

		* voor de aanpassing van dienstgebouw I een bedrag van € 37.000,-- * voor aanpassing dienstgebouw II een bedrag van € 596.000,-- * voor de technische installatie (crematieoven, luchtkoelinstallatie en filterinstallatie) een bedrag van € 833.000,- * voor aanpassing dienstwoning een bedrag van € 522.000,-- * voor aanpassing van de openbare ruimte een bedrag van € 221.000,-- * voor verwijderen en nieuwbouw overkapping een bedrag van € 13.000,-- - € 905.000,-- voor de renovatie van het entreegebouw Bosdrift. B. In de meerjarenraming van de Programmabegroting 2015 –vanaf jaarschijf 2016- een structurele post van € 30.000,-- op te nemen voor onderhoud van deze nieuwe functies, inclusief omliggende ruimte (w.o. parkeren); C. De onder B. genoemde post onderhoud en de kapitaallasten van de onder A genoemde investeringen ten laste te brengen van de exploitatie van begraafplaatsen (programma 6, beleidsdoel 6.5, subfunctie 724.1 – Lijkbezorging) onder gelijktijdige verhoging van de baten in beleidsdoel 6.5, subfunctie 725.1- Baten Lijkbezorging. D. Een voorbereidingskrediet te verlenen van € 222.000,-- en de dekking hiervan te verwerken bij de definitieve kredietaanvraag 5. Niet eerder dan in 2014 een besluit te nemen over de eventuele aanbesteding van de nieuwe functies (exploiteren van het cremeren, de urnenwinkel, de aula en de condoleance-/koffieruimte) De raad besluit conform dit voorstel
5-8-2014	Wethoudersbrief	Betreft: ontwerpbestemmingsplan Crematorium Zuiderhof
13-11-2014	Wethoudersbrief	Betreft: planning
19-11-2014	Cie Ruimte	Voorstel: 1. In te stemmen met de zienswijzennota 'Ontwerpbestemmingsplan Crematorium Zuiderhof'; 2. Geen exploitatieplan vast te stellen ten behoeve van het bestemmingsplan Crematorium Zuiderhof; 3. Het bestemmingsplan 'Crematorium Zuiderhof', overeenkomstig de geometrisch bepaalde planobjecten als vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0402.14bp02crematorium-va01, met bijbehorende bestanden en volledige papieren verbeelding, vast te stellen overeenkomstig de zienswijzennota, zoals bedoeld onder 1; Alle fracties adviseren positief. Zonder debat naar de raad
17-3-2015	Wethoudersbrief	Betreft: voortgang
20-5-2015	Cie V&B	Voor de exploitatie van het crematorium worden vier opties voorgesteld: Exploitatie door Gemeente Hilversum Externe verzelfstandiging Exploitatie door marktpartijen Exploitatie door markt en Gemeente Hilversum Voorgesteld wordt optie 2. Een andere optie is om de organisatie en exploitatie van de gemeentelijke onderdelen van begraven en cremeren gezamenlijk extern te verzelfstandigen in bijvoorbeeld een beheersstichting. Externe verzelfstandiging houdt in de overdracht van een taak aan of de omvorming van een organisatie-onderdeel van de overheid naar een privaatrechtelijke rechtspersoon. Dit kan een nieuw op te richten rechtspersoon zijn of een bestaande. Bij externe verzelfstandiging kan gedacht worden aan een gemeenschappelijke regeling, een stichting of een vennootschap. In het geval van externe verzelfstandiging kan de gemeente kiezen voor de mate van zeggenschap die zij wenselijk vindt en/of is (mede)eigenaar. Het voordeel van deze wijze van exploiteren is dat het gemeentebestuur (enige mate van) invloed heeft op het beleid en de tariefstelling van begraven en cremeren, de inzet van mensen en middelen beter kan bundelen en er is een sterke focus op de taak die moet gebeuren, waarbij dienstverlening centraal staat. Bij deze vorm is het mogelijk om de bijzondere begraafplaatsen te laten ingroeien in dit model. Voordeel van deze wijze van exploiteren is dat gedurende een periode van

		10 jaar de gemeente een goed beeld krijgt hoe de exploitatie van het crematorium en de begraafplaatsen er uit ziet, wat de ontwikkelingen zijn op het gebied van lijkbezorging, uitvaarten en herdenken. Mocht gedurende deze periode het beeld ontstaan dat het exploiteren aan de markt overgelaten moet worden dan kan het bod dat marktpartijen doen te zijner tijd beter gewogen worden. Exploitatie door marktpartijen wordt als onwenselijk gezien omdat marktpartijen alleen interesse zouden hebben voor het winstgevendende crematorium en niet voor het verliesgevendende begraven. De gemeente wil de winst op cremeren gebruiken om de verliezen op begraven te compenseren. Voorstel: 1. Kennis te nemen van het bijgevoegde exploitatieplan. 2. Kennis te nemen van het vrijgeven van de kredieten voor de realisatie van het crematorium en de restauratie van het entreegebouw aan de Bosdrift 3. Het college op te dragen alle gemeentelijke onderdelen van begraven en cremeren extern te verzelfstandigen in bijvoorbeeld een beheersstichting en daarbij te onderzoeken of de gemeente het beheer en/of de exploitatie van de bijzondere begraafplaatsen kan en wil overnemen. Vragen vanuit de fracties betroffen de volgend punten: Strikte voorwaarde dat de tarieven van de grafrechten omlaag zouden gaan. Kritische opmerkingen over de afwegingen die hebben geleid tot de keuze voor dit model van een externe organisatie. Wat is bij de huidige opzet nog de invloed van de raad? Is de gemeente niet bezig de markt te verstoren en houdt Hilversum nog wel grip op de eigen begraafplaatsen? Kan de kwaliteit van het onderhoud geborgd worden? Wat is precies het voordeel van een externe verzelfstandiging boven de exploitatie door de gemeente zelf? Houdt de gemeente de plicht om mensen die geen familie hebben alsnog te begraven of kan de nieuwe stichting die verplichting overnemen? Wie betaalt zo'n begrafenis? Eventuele winst moet terug naar de gemeentelijke organisatie.
3-6-2015	Raad	Amendement wordt ingediend waarin het college wordt opgedragen op korte termijn duidelijkheid te geven over de vorm van externe verzelfstandiging, bij voorkeur in een beheersstichting met een duidelijke rol voor de lokale begrafenisondernemer, bijvoorbeeld in een raad van advies. Voorstel: 1. Kennis te nemen van het bijgevoegde exploitatieplan. 2. Kennis te nemen van het vrijgeven van de kredieten voor de realisatie van het crematorium en de restauratie van het entreegebouw aan de Bosdrift 3. Het college op te dragen alle gemeentelijke onderdelen van begraven en cremeren extern te verzelfstandigen in een beheersstichting, met daarin een mogelijke rol voor de lokale uitvaartondernemers, en daarbij te onderzoeken of deze stichting het beheer en/of de exploitatie van de bijzondere begraafplaatsen kan en wil overnemen. 4. Het college op te dragen de oprichtingsstatuten van de beheersstichting, en de randvoorwaarden voor oprichting, ter goedkeuring aan de raad voor te leggen. De raad besluit conform het voorstel en het amendement wordt overgenomen.
4-11-2015	Cie Ruimte	Het college vraagt een extra krediet om de bouw te realiseren. Dit is noodzakelijk omdat het college kiest voor een uitvoering die kwalitatief beter past bij de (hoogwaardige) omgeving en tevens duurzaam is en de technische kosten hoger dan geraamd uitvallen. De hoogte van het gevraagde extra krediet is € 900.000. De exploitatie wordt hierdoor één jaar later dan verwacht winstgevend. De verwachting is dat de planning nog steeds kan worden gehaald en het crematorium medio 2016 operationeel is. Het eerdere voornemen om een crematorium te bouwen dat moest voldoen aan de kwalificaties 'sober en doelmatig' is ingehaald door veranderende ontwikkelingen en inzichten, volgens het college.

		De kostenraming in 2013 is onder tijdsdruk tot stand gekomen. Als belangrijkste uitgangspunten werden soberheid en doelmatigheid vastgelegd, terwijl duurzaamheid naar de achtergrond verdween om kosten te besparen. Dit leidt nu wel tot extra uitgaven. Het verschil met het schetsplan uit 2013 is verder dat het huidige ontwerp helemaal passend is bij het reeds bestaande rijksmonument. Dat vergt toevoeging van kwaliteit.
13-11-2015	Wethoudersbrief	Aan welke aspecten van kwaliteit is het extra budget besteed? De kwaliteit die toegevoegd wordt bestaat uit: - Een vijver gelegen tussen het crematorium en de condoleance & koffieruimte. - Een kwalitatief goed pad tussen deze twee gebouwen. - Een achtergevel die in zijn geheel uitzicht geeft op de achterliggende hei - Een terras waar de nabestaanden de hei kunnen beleven. - Aanbrengen van luifels boven alle entrees (zoals Dudok zelf ook heeft gedaan). - Materialen die het interieur meer kwaliteit geven (gordijnen, kasten, tafels enz.). - Materialen van de bouw die kwaliteit uitstralen, zoals de gevelplaten van de nieuwe uitbouw.
18-11-2015	Raad	Voorstel: 1. Een krediet beschikbaar te stellen van € 900.000,- (incl. btw). 2. In de begroting van 2016 de cijfers van de gewijzigde exploitatie van het crematorium te verwerken. Het voorstel wordt aangenomen. De wethouder zegt toe alles in het werk te stellen om de werkzaamheden binnen € 700.000 uit te voeren. Op het moment dat dit bedrag overschreden wordt zal zij daarover de raad een toelichting geven. (T15/186)
6-4-2016	Cie Ruimte	Het beheer en de exploitatie van de begraafplaatsen en het crematorium worden ondergebracht in een privaatrechtelijke stichting. De gemeente blijft eigenaar van de begraafplaatsen en het crematorium en wordt in de Raad van Toezicht vertegenwoordigd door de inhoudelijk betrokken wethouder. De stichting krijgt het gebruiksrecht voor de begraafplaatsen en het crematorium en betaalt de gemeente een gebruiksvergoeding tegen kostprijs. De stichting zorgt voor een professionele, efficiënte en effectieve exploitatie, is verantwoordelijk voor de uitvoering van de dagelijkse werkzaamheden en de volledige bedrijfsvoering en financiën waarbij het voorzien in de behoefte aan begraven op minimaal gelijk kwaliteitsniveau tegen betaalbare tarieven als primaire doelstelling geldt. We verwachten dat de stichting een periode van 10 jaar nodig heeft dit te bereiken. Na afloop van deze periode of zoveel eerder als wenselijk wordt in samenspraak met de stichting de exploitatie van de gemeentelijke begraafplaatsen en het crematorium geëvalueerd. Er zijn twee sporen mogelijk met betrekking tot de verzelfstandiging: of de gemeente neemt de voorbereiding van de bedrijfsvoering volledig zelf ter hand, of de gemeente legt de inrichting van de bedrijfsvoering bij de stichting zelf. Het college stelt het tweede spoor voor om zo optimaal mogelijk gebruik te maken van de ondernemerscapaciteit en creativiteit van de stichting. In dit kader zal de gemeente haar kennis en expertise gedurende de aanloopfase ter beschikking stellen aan de stichting. De relatie tussen de gemeente en de stichting wordt op diverse niveaus georganiseerd, waarbij het uitgangspunt is dat de gemeente toezicht blijft houden op de activiteiten van de stichting op een wijze zoals dit bij uitvoering door een eigen gemeentelijke dienst ook zou plaatsvinden. Er is een directe relatie waarbij de stichting jaarlijks het jaarverslag en de begroting aanbiedt aan het College, die dan zijn goedkeuring kan geven aan de Raad van Toezicht van de stichting, waarna tot vaststelling van het jaarverslag en de begroting kan worden overgegaan. Ook de tarieven die de stichting hanteert, moeten vooraf door het College worden goedgekeurd. Tevens is er een relatie in de vorm van deelname door een lid van het College in de Raad van Toezicht van de stichting. Dit lid heeft ten aanzien van alle besluiten die in de Raad van Toezicht worden genomen, een vetorecht. De Raad van Toezicht van de stichting is betrokken bij alle belangrijke besluiten van de stichting, hetzij doordat het bestuur van de stichting deze vooraf ter goedkeuring moet voorleggen aan de Raad van Toezicht, hetzij doordat deze beslissingen statutair aan

		de Raad van Toezicht zijn voorbehouden. De relatie tussen de gemeente en de stichting is dan ook op zodanige wijze vormgegeven dat de gemeente reële invloed heeft op de strategische doelstellingen en belangrijke beslissingen van de stichting. Statuten en overeenkomst met de beheersstichting zijn bijlagen bij het raadsvoorstel. Het voorstel wordt aangehouden en opnieuw geagendeerd voor de vergadering van de commissie Ruimte van 18 mei. De wethouder zegt toe het uitgeven van schuldbrieven schriftelijk toe te lichten (T16/62)
18-5-2016	Cie Ruimte	Voorstel van 6 april is aangepast. Het organogram is aangepast. Rol van de raad van toezicht verstevigd.
19-5-2016	Collegebrief	In de raadsvergadering van 18 november heb ik u toegezegd (T15/186) alles in het werk te stellen om een bezuiniging van € 200.000,-- te realiseren, waarbij ik aangegeven heb dat dat geen gemakkelijke opgave was. In de afgelopen periode is hard gewerkt om het project conform plan uit te voeren en bezuinigingen door te voeren. De huidige stand van zaken is dat een bezuiniging van ca.€ 25.000,-- mogelijk is.
15 en 21-6-2016	Raad	Voorstel: In te stemmen met: 1. a. De oprichting van de Stichting Begraafplaatsen en Crematorium Hilversum, en daarmee: b. De Statuten van de stichting c. De Overeenkomst tussen de stichting en de gemeente d. Het Organogram van de stichting e. De exploitatiebegroting van de stichting 2. a. De Tarieven 2016, met ingang van 1 augustus 2016 b. De tariefverordening 2016 van de gemeente Hilversum die niet van toepassing is op de heffing vanaf 1 augustus 2016, voor de intrekking van de tariefverordening 2016 komt te zijner tijd een apart raadsvoorstel. 3. De heffing en inning van de vorderingen van vóór 1 augustus 2016 gedurende 2016 door de gemeente te laten uitvoeren tot 1 januari 2017. 4. Het verstrekken van exploitatiesubsidies aan de Stichting Begraafplaatsen en Crematorium ten behoeve van een aan deze Stichting op te dragen economische activiteit bestaande uit het beheer en de exploitatie van de begraafplaatsen en het crematorium, die plaatsvindt in het algemeen belang, als bedoeld in artikel 25h, vijfde en zesde lid van de Mededingingswet. en: 5. a. De begrotingswijziging (bijlage 6) vast te stellen, en daarbij: b. Een exploitatiesubsidie in 2016 voor inrichting en inventaris van €100.000 eenmalig beschikbaar te stellen. c. De overdracht aan de stichting van de voorziening onderhoud graven € 1.082.878 (peildatum 1-1-2016). d. Het overdragen van de openstaande kredieten aan de stichting met de nummers 75111, 75112, 75113, 75114, 75102 en 75293 met een totaalbedrag van € 342.535 ten behoeve van de begraafplaatsen en het crematorium in 2016. 6. de door het college op grond van de artikelen 25 lid 2 en 86 lid 2 van de Gemeentewet opgelegde geheimhouding op het besprokene en de in het geheime kastje ter inzage gelegde stukken (voor zover nog nodig) o.g.v. art 25 lid 3 van de gemeentewet te bekrachtigen Het voorstel wordt aangenomen.
4-11-2016	Collegebrief	Naar aanleiding van een mondelinge vraag tijdens de commissievergadering van 26 oktober j.l. (T16/260): In de raadsvergadering van 15 juni 2016 is besloten tot de oprichting van de Stichting begraafplaatsen en crematorium Hilversum. Deze stichting is belast met de exploitatie van de begraafplaatsen en het crematorium. Met het overdragen van de exploitatie naar de stichting is de 'Verordening huurrechten, Begrafenisrechten en Onderhoudskosten Graven 2016' bij raadsvergadering van 13 juli 2016 ingetrokken. Vanaf 1 augustus is de tarieventabel van toepassing welke is vastgesteld bij het besluit tot oprichting van de stichting. De stichting hanteert op dit moment deze tarieven voor alle handelingen die worden verricht in het kader van de exploitatie van de begraafplaatsen en het crematorium.

		Jaarlijks doet de stichting een voorstel voor de tarieven, in de statuten van de stichting is vastgelegd dat de tarieven na goedkeuring door de Raad van Toezicht ter goedkeuring worden voorgelegd aan uw College van Burgemeester en Wethouders. U heeft als gemeenteraad aan de stichting de opdracht meegegeven dat het positieve exploitatiesaldo dat door het cremeren na enkele jaren ontstaat, zal worden geïnvesteerd in de kwaliteit van en dienstverlening op de begraafplaatsen en het crematorium, en in tariefverlaging. Op dit moment is de stichting nog in een opstartfase waarbij wordt geïnvesteerd in de kwaliteit van de dienstverlening, de verwachting is dat dit in 2017 ook nog noodzakelijk gaat zijn. Tevens is er nog niet voldoende financiële ruimte binnen de begroting van de stichting om over te kunnen gaan tot tariefverlaging. Besluit Ten aanzien van de tarieven die worden gehanteerd door de Stichting Begraafplaatsen en crematorium Hilversum is op 2 november 2016 door het bestuur van de stichting en de Raad van Toezicht besloten om de tarieven die in 2016 van toepassing zijn voor de begraafplaatsen en het crematorium te consolideren in 2017.
19-7-2017	Collegebrief	Raadsinformatiebrief 2017-48 inzake Jaarrekening Stichting Begraafplaatsen en Crematorium 2016. “Op basis van de begroting over 2016 verwachtten wij voor de totale exploitatie (begraafplaatsen en crematorium) een negatief exploitatieresultaat van € 196.000,-. Het gerealiseerde resultaat is € 483.000,- negatief. Er is nu sprake van een negatief eigen vermogen van deze grootte. De Stichting geeft zelf als verklaringen tegenvallende opbrengsten uit begraven¹ en hogere opstart- en personeelskosten dan voorzien. Aan de positieve kant heeft het crematorium boven verwachting gepresteerd: de beschikbare capaciteit is voor 100% benut en daarmee is € 179.000,- meer omzet gerealiseerd dan begroot en veel Hilversummers zijn enthousiast over deze nieuwe mogelijkheid. Zonder deze positieve ontwikkeling was het resultaat van de Stichting negatiever. Onder gelijkblijvende omstandigheden verwacht de Stichting (ook) voor 2018 geen positief resultaat. In de aanbestedingsbrief bij de jaarrekening verzoekt de Stichting onder verwijzing naar uw raadsbesluit de gemeente Hilversum om financiële ondersteuning. Verder doet de Stichting een groot aantal en uiteenlopende verbetervoorstellen voor de eigen bedrijfsvoering en maatregelen die de gemeente kan treffen c.q. randvoorwaarden die de gemeente kan verruimen. Over de verzoeken van de Stichting hebben wij nog geen standpunt kunnen innemen.”
16-11-2017	Cie Verbonden Partijen	“Naar aanleiding van een aan de raad toegezegd onderzoek en de reactie van de Uitvaartstichting daarop wordt u in kennis gesteld van de geadviseerde en uit te voeren maatregelen die moeten leiden tot een goede en financieel degelijke uitvoering van de doelstellingen rond begraven en cremeren in Hilversum. Belangrijkste conclusies zijn: - dat crematorium Zuiderhof voorziet in een grote behoefte en boven alle verwachtingen/prognoses bijdraagt aan een gezond financieel resultaat van de Uitvaartstichting. In 2016 leverde het crematorium (in 5 maanden tijd) 187.000 euro meer op dan begroot. De Uitvaartstichting verwacht voor dit jaar (2017) wederom een bedrag boven begroting omdat het aantal crematieplechtigheden naar verwachting boven de 600 zal uitkomen. - de daling van het aantal begrafenissen in Hilversum blijft aanhouden en er wordt minder begraven dan verwacht; - Volgens de door de Uitvaartstichting Hilversum eerder ingediende jaarrekening 2016 zou er een extra financieel tekort zijn ontstaan van 286.976 euro. Er blijken echter fouten te zijn gemaakt door de gemeente en de stichting. De accountant heeft inmiddels een verklaring over de aangepaste jaarrekening 2016 afgegeven en daaruit blijkt dat de Uitvaartstichting over 2016 géén extra tekort heeft opgelopen. - De Uitvaartstichting heeft komende jaren meer inkomsten nodig omdat: de Uitvaartstichting een deel van overheadkosten (ICT, inning, communicatie) niet van de gemeente overgedragen heeft gekregen. - Zij komende jaren voor 900.000 euro moeten investeren in een goede bedrijfsvoering welke niet was voorzien bij de oprichting van de Uitvaartstichting.

		- De administratieve status van 5000 graven is op dit moment nog onbekend. De verwachting (van Cyber Advies) is dat zodra deze administratieve achterstand is ingehaald uit een deel nog verlengingsinkomsten zijn te verwachten. - Voorgesteld wordt de Uitvaartstichting meer verdien capaciteit te geven door: De gemeenteraad voor te stellen in te stemmen met nieuwe tariefstelling (inflatiecorrectie begraven en verhoging tarief crematie) en met een verschuiving van aantallen meer ruimte te bieden.”
6-12-2017	Gemeenteraad	De raad besluit: 1. De bijgevoegde begrotingswijziging van de door de gemeente opgelegde en geïnde, maar niet aan de Uitvaartstichting overgemaakte onderhoudsaanslagen graven vast te stellen. Het betreft hier onderhoudsaanslagen over de periode augustus 2016 tot en met december 2016. 2. Het criterium van maximaal 900 plechtigheden per jaar op de Zuiderhof vooralsnog te handhaven maar de eerder gemaakte onderverdeling 600 crematies en 300 begrafenissen te laten vervallen. 3. Kennis te nemen van de rapportages, aanbevelingen en voorgestelde maatregelen van Bureau Cyber en de Uitvaartstichting Hilversum en de consequenties daarvan voor de uitvoering van de doelstellingen rond begraven en cremeren in Hilversum. 4. Kennis te nemen van het tarievenblad 2018 zoals vastgesteld door het college d.d. 31 oktober 2017. 5. Kennis te nemen van het Reglement begraafplaatsen en crematorium Hilversum zoals vastgesteld door het college d.d. 31 oktober 2017. 6. De Verordening op beheer en gebruik voor de gemeentelijke begraafplaatsen Hilversum 2010 en de nadere regels voor de gemeentelijke begraafplaatsen Hilversum 2010 in te trekken.
5-6-2018	RIB	Goedkeuring jaarrekening 2017 en meerjarenbegroting USH. De stichting laat een positief resultaat zien.
18-6-2018	Schriftelijke vragen SP	SP stelt vragen over de volgende onderwerpen: • het vervallen recht op kwijtschelding; • tariefverhoging van onderhoud graven; • vervallen mogelijkheid om in termijnen te betalen; • het ontbreken van de mogelijkheid om bezwaar aan te tekenen; • de communicatie over bovenstaande punten.

Bijlage 2: Financiële informatie

Op verzoek van de rekenkamer, levert de ambtelijke organisatie op 15 mei de volgende cijfers op m.b.t. baten en lasten begraven en cremeren:

Bedragen in € 1, -=nadelig		2015	2016	2017	2018
Oorspronkelijke begroting	Inkomsten	1.152.000	1.236.000	1.142.000	917.000
	Uitgaven	268.000	268.000	953.000	782.043
	Saldo primaire begroting	884.000	968.000	189.000	134.957
1e wijziging begroting	Inkomsten	-	-407.000	-	-
	Uitgaven	-	-113.000	114.000	-
	Saldo wijzigingen begroting	-	-294.000	-114.000	-
Definitieve begroting	Inkomsten	1.152.000	829.000	1.142.000	917.000
	Uitgaven	268.000	155.000	1.067.000	782.043
	Saldo definitieve begroting	884.000	674.000	75.000	134.957
realisatie	Inkomsten	956.320	985.974	751.415	
	Uitgaven	269.777	245.934	1.229.467	
	Saldo realisatie	686.544	740.040	-478.052	-
Saldo (def.begroting -/- realisatie)		-197.456	66.040	-553.052	134.957

Tabel 1: overzicht baten en lasten volgens de financiële administratie, zoals aangeleverd op 15 mei 2018

De in het opgeleverde overzicht van 15 mei 2018 genoemde gerealiseerde baten en lasten blijken niet aan te sluiten bij de gerealiseerde baten en lasten zoals genoemd in de jaarstukken. Een samenvatting v.w.b. de gerealiseerde baten en lasten uit het opgevraagde overzicht, afgezet tegen de cijfers in de jaarstukken:

Realisatie	2015	2016	2017
Bedragen in € 1, -=nadelig			
Baten volgens overzicht uit financiële administratie	956.320	985.974	751.415
Lasten volgens overzicht uit financiële administratie	269.777	245.934	1.229.467
Saldo realisatie volgens overzicht uit financiële administratie	686.544	740.040	-478.052
Saldo realisatie baten en lasten volgens jaarstukken (zie tabel 1)	70.000	-220.000	-793.000

Tabel 2: Verschillen tussen jaarstukken en overzicht uit financiële administratie

Bij het ambtelijk wederhoor worden de cijfers uit het eerder op 15 mei aangeleverde overzicht uit de financiële administratie aangevuld en wordt een aansluiting gemaakt met de cijfers in de jaarstukken:

Bedragen in € 1, - =nadelig		2015	2016	2017
Overzicht financiën		686.544	740.040	-478.052
Jaarrekening		70.000	-220.000	-
Verschil		-616.544	-960.040	-314.948
Verklaring				
	doorber. salarislasten	758.000	doorber. salarissen 724.000	Saldo volksgez.GGD 308.537
	kapitaallasten	123.728	kapitaallasten 25.3730	
	vrijval dotatie onderhoud	-84.000		
	onttrr.passiva afkoop onderh.	-269.250		
	overige verschillen	88.076	overige verschillen -17.487	overige verschillen 6.302
Totaal verklaring verschil ambtelijke reactie		616.554	960.243	314.839
"afrondingsverschil"		10	203	-109

Tabel 3: Ontbrekende cijfers uit financiële administratie en aansluiting met cijfers in jaarstukken

Verloop voorziening onderhoud gebouwen begraafplaatsen, cijfers aangeleverd aan de rekenkamer.

Verloop voorziening onderhoud gebouwen begraafplaatsen 2018-2036 (met huidige dotaties)															
		Gerealiseerd													
Begraafplaatsen		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	totaal
Stand 1-1-2015		440.745	319.812	365.721	375.568	435.397	502.272	547.293	591.157	635.240	686.043	727.195	781.677	802.091	
Dotatie jaarlijks	101.000	116.000	65.000	101.000	101.000	101.000	101.000	101.000	101.000	101.000	101.000	101.000	101.000	101.000	1.010.000
Onttrekking		36.933	19.091	91.153											
Vrijval ten gunste van exploitatie		200.000													
Onttrekking incl. btw					30.269	24.219	39.283	26.366	40.565	31.139	24.219	35.762	68.492	56.597	
Onttrekking incl. btw					10.902	8.622	13.632	29.486	14.095	15.696	8.622	9.472	9.030	34.658	
Onttrekking incl. btw					-	1.284	3.064	1.284	2.257	3.362	27.007	1.284	3.064	1.284	43.890
Stand 31-12		319.812	365.721	375.568	435.397	502.272	547.293	591.157	635.240	686.043	727.195	781.677	802.091	810.552	

Bijlage 3: Onderzoeksverantwoording

Dit onderzoek van de Rekenkamer Hilversum gaat over de betrokkenheid van de gemeente Hilversum bij de Uitvaartstichting Hilversum

Na de projectvoorbereiding (aankondiging van het onderzoek, formuleren onderzoeksvragen en normenkader) is het onderzoek in april 2018 van start gegaan.

Het onderzoek werd uitgevoerd door middel van een uitgebreid dossieronderzoek en met interviews.

Van alle interviews werden bondige verslagen gemaakt, die voor aanvulling en correctie werden voorgelegd aan de respondenten, waarna ze werden vastgesteld .

Het feitenverslag (de “nota van bevindingen”) werd op 15 oktober 2018 voorgelegd voor een ambtelijke reactie. De ontvangen reacties werden waar nodig verwerkt in de lopende tekst, waarna de Rekenkamer conclusies en aanbevelingen toevoegde aan het rapport.

Het eindrapport werd vervolgens op 28 november 2018 voorgelegd aan het college van Burgemeester en Wethouders voor een bestuurlijke reactie. Ook de uitvaartstichting ontving op die datum het eindrapport.

De Rekenkamer heeft het onderzoek in eigen beheer uitgevoerd. De onderzoekswerkzaamheden werden uitgevoerd door Katja Bongers (lid) en Dorien Verloop (secretaris/onderzoeker). De overige leden van de Rekenkamer zorgden voor de kwaliteitsborging.

Voor een aantal specifiek juridische onderwerpen werd de rekenkamer bijgestaan door juristen van AKD, voor een aantal financiële aspecten door de heer Walraven RA.

Bijlage 4: Antwoorden op detailvragen

Onderzoeksvraag 1: Wat is de feitelijke situatie rond begraven en cremeren in Hilversum?

a) Welke wettelijke taak heeft de gemeente bij cremeren en begraven?

Cremeren: de gemeente heeft geen specifieke wettelijke taak.

Begraven: op grond van artikel 22 Wet op de lijkbezorging moet de gemeente minimaal één begraafplaats beschikbaar houden.

b) Welk beleid heeft de gemeente op dit gebied geformuleerd?

Divers, zie div. raadsstukken.

c) Hoe ziet het krachtenveld eruit? Welke partijen zijn daarbij op welke wijze betrokken?

- Uitvaartstichting Hilversum;
- Uitvaartondernemers (lokaal en landelijk);
- Exploitanten van crematoria elders;
- CATERAARS betrokken bij de aanbesteding van de catering;
- Gemeente Hilversum (raad en college) en haar inwoners;
- Bij de stichting gedetacheerde medewerkers van de gemeente Hilversum.

d) Hoe verhoudt dit krachtenveld zich tot omliggende gemeenten?

- Gemeente Laren (nieuw te bouwen crematorium);
- Gemeente de Bilt (heeft een zelfstandig crematorium, ontvangt geen gemeentelijke financiering);
- Gemeente Amersfoort (heeft een zelfstandig crematorium, ontvangt geen gemeentelijke financiering);
- Burgers uit omliggende gemeenten.

e) Heeft de gemeente inzicht in het krachtenveld?

Beperkt. De belangen van derden zijn niet inzichtelijk gemaakt en afgewogen in een deskundigenrapport en die afweging is ook niet gebruikt voor het nemen van een Algemeen Belang Besluit.

f) Welke activiteiten verricht de USH die eerder door de gemeente werden uitgevoerd, welke activiteiten niet, welke activiteiten nog meer?

Beheer en exploitatie van begraafplaatsen Zuiderhof (inclusief crematorium, Noorderbegraafplaats en Bosdrift), daarnaast economische activiteiten (catering aula, in de toekomst urnenverkoop e.d.) worden nu door de stichting verricht. De exploitatie van de aula, catering en urnenverkoop werden eerder niet door de gemeente verricht.

g) Welke activiteiten dienen het openbaar belang en welke activiteiten dienen een eventueel economisch belang?

Openbaar belang: voor zover dit volgt uit wetgeving (zie met name Wet op de lijkbezorging). Al het overige: economisch belang.

Onderzoeksvraag 2: Van welke governance-structuur wordt uitgegaan? Waarom?

a) Waarom is gekozen voor uitvoering op afstand en waarom in de vorm van een beheersstichting?

b) Dit was een expliciete wens van de raad. Zie raadsbehandeling 2013, 2015, 2016. De raad wilde geen DBFM&O-constructie om grote, nationaal opererende uitvaartondernemers

geen te groot voordeel te geven ten opzichte van de kleinere, lokale ondernemers. Bovendien veronderstelde de gemeente met deze vorm van externe verzelfstandiging “(enige mate van) invloed te hebben op het beleid en de tariefstelling, de inzet van mensen en middelen beter te bundelen en er een sterke focus komt op de taak die moet gebeuren, waarbij dienstverlening centraal staat.” **Is de raad in staat gesteld om wensen en bedenkingen kenbaar te maken bij de oprichting van de stichting?**

Ja, uit de raadsbehandeling vanaf 2013 blijkt dit diverse keren.

c) Welke zeggenschap heeft de gemeente in de stichting (nu en in de toekomst)?

Nu: verantwoordelijk wethouder is tevens voorzitter van de raad van bestuur van de USH.

Dit betekent volgens het raadsvoorstel uit 2016:

- De stichting legt jaarlijks het jaarverslag en de begroting ter goedkeuring voor aan het College, waarna tot vaststelling van het jaarverslag en de begroting kan worden overgegaan;
- De tarieven die de stichting hanteert, moeten vooraf door het College worden goedgekeurd;
- Voorzitter RvT (wethouder Hilversum) heeft ten aanzien van alle besluiten die in de Raad van Toezicht worden genomen, een vetorecht;
- De Raad van Toezicht van de stichting is betrokken bij alle belangrijke besluiten van de stichting, hetzij doordat het bestuur van de stichting deze vooraf ter goedkeuring moet voorleggen aan de Raad van Toezicht, hetzij doordat deze beslissingen statutair aan de Raad van Toezicht zijn voorbehouden.

Het college heeft de volgende statutaire bevoegdheden:

- De jaarrekening, exploitatiebegroting en tarieven die de stichting aan gebruikers in rekening brengt, worden vastgesteld door de raad van toezicht na goedkeuring door het college van B&W.
- Besluit tot wijziging van de statuten dient vooraf te goedkeuring worden voorgelegd aan het college van B&W;
- Besluit tot ontbinding van de stichting dient vooraf te worden voorgelegd aan het college van B&W.

Volgens de beheerovereenkomst bepaalt het college ook het maximaal aantal crematies per jaar en de kwaliteitseisen zoals vastgesteld in het opnamerapport.

Volgens de beheerovereenkomst is het college verantwoordelijk voor de instandhouding van de aanwezige gebouwen en het groot onderhoud van de gebouwen. Het klein onderhoud van de gebouwen valt onder verantwoordelijkheid van de stichting. Ook is de gemeente verantwoordelijk voor het opstellen van het meerjarenonderhoudsplan voor de gebouwen.

“De relatie tussen de gemeente en de stichting is dan ook op zodanige wijze vormgegeven dat de gemeente reële invloed heeft op de strategische doelstellingen en belangrijke beslissingen van de stichting.”

Echter, in een privaatrechtelijk samenwerkingsverband zoals een stichting, moeten bestuursleden primair handelen in het belang van de continuïteit van de stichting. Dit in tegenstelling tot een publiekrechtelijk samenwerkingsverband waarbij de bestuursleden ook handelen namens de individuele overheden.

Bij tegenstrijdige belangen dient de wethouders die namens de gemeente vertegenwoordigd is in de raad van toezicht zich van stemming onthouden en kan in dat geval dus geen invloed uitoefenen. “Een zetel in een raad van toezicht of raad van commissarissen is geen geëigend middel om gemeentelijke belangen te dienen. Het zitting nemen in een raad van commissarissen of raad van toezicht leidt er ook niet toe dat sprake is van een bestuurlijk belang: er is immers geen sprake van stemrecht, noch van vertegenwoordiging in het bestuur”.⁵⁹

d) Hoe is het toezicht vanuit de gemeente op de stichting geregeld?

Zie vorige punt.

e) Hoe wordt omgegaan met tegenstrijdige belangen tussen gemeente en stichting?

Hiervoor is niets geregeld.

f) Wie zitten er in de raad van toezicht en het bestuur van de stichting, waarom en met welk doel/welke opdracht?

De raad van toezicht bestaat uit drie leden, waarvan er één (de voorzitter) de verantwoordelijk wethouder is van de gemeente Hilversum. De wethouder heeft tot taak om toezicht te houden op de stichting zoals op een eigen dienst. De andere leden hebben tot taak om toezicht te houden op de bedrijfsvoering en de financiën van de stichting.

g) Welke afspraken zijn er in de beheerovereenkomst en statuten gemaakt over de tarieven van de dienstverlening, het beheer en eigendom van het vastgoed, het ontslaan en aantrekken van medewerkers (incl. leden van het bestuur en de raad van toezicht) en vergoedingen en salarissen van directie, bestuur en raad van toezicht?

- De tarieven voor de dienstverlening worden vastgesteld door de raad van toezicht na goedkeuring door het college.
- Volgens de beheerovereenkomst blijft de gemeente eigenaar van de panden en de begraafplaatsen. De gemeentelijk is verantwoordelijk voor het onderhoud daarvan. De stichting is verantwoordelijk voor het klein onderhoud van de gebouwen. De stichting betaalt de gemeente voor een gebruikersvergoeding voor het gebruiksrecht van de gemeentelijke gebouwen en begraafplaatsen.
- De raad van toezicht benoemt, schorst en ontslaat de leden van het bestuur en stelt de salaris en de regeling van de overige arbeidsvoorwaarden van het bestuur vast.
- Het besluit van het bestuur om de dienstbetrekking van een aanmerkelijk aantal werknemers te beëindigen of tegelijkertijd binnen een kort tijdsbestek, heeft goedkeuring nodig van de raad van toezicht, als ook het besluit tot een

⁵⁹ Bron: Verzelfstandiging en samenwerking bij decentrale overheden van het ministerie van BZK 2015

ingrijpende wijziging in de arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden van een aanmerkelijk aantal werknemers.

- De leden van de raad van toezicht ontvangen geen beloning voor hun bestuurlijke werkzaamheden.

h) Op welke wijze vindt verantwoording plaats van de stichting aan de gemeente over de prestaties van de stichting en de bijdrage van de gemeente aan deze prestaties? Welke voorwaarden heeft de gemeente aan die verantwoording gesteld?

Zie vorige punten. Over de bijdrage van de gemeente aan de door de stichting te leveren prestaties en over de verantwoording van de stichting zijn geen specifieke, schriftelijke afspraken gemaakt.

i) Welke informatie ontvangt de raad en is dat voldoende om invulling te kunnen geven aan zijn controlerende rol?

De raad krijgt op gezette tijden informatie aangereikt in RIB's en in (raads-)voorstellen vanuit het college. De vraag is echter of die informatie ook daadwerkelijk inzicht geeft om invulling te geven aan de controlerende rol van de raad. Wat opvalt is dat raadsvoorstellen en financiële overzichten op punten onvoldoende onderscheid maken tussen begroting en realisatie van de gemeente enerzijds en die van de stichting anderzijds. Omdat in de raadsstukken vooral de nadruk ligt op het geboekte realisatie van baten en lasten ten opzichte van de begroting, wordt onvoldoende duidelijk wat de daadwerkelijke kosten en opbrengsten voor de gemeente Hilversum zijn (in het verleden en in de nabije toekomst). Door te sturen op "zwarte cijfers" voor de uitvaartstichting, verdwijnt bovendien het gegeven uit beeld dat positieve resultaten (winst, dus) niet ten goede komen aan de gemeente, maar dat deze bij de stichting blijven.

Onderzoeksvraag 3: Welke relevante geldstromen kunnen worden onderscheiden tussen de gemeente en de beheersstichting? Hoe kunnen verschillen tussen de oorspronkelijke begroting en realisatie worden verklaard? Welke financiële risico's lopen de gemeente en de beheersstichting?

a) Wat is het financiële belang van de gemeente in de stichting en wat is de aansprakelijkheid van de gemeente?

De gemeente heeft formeel geen financieel belang in de stichting en ook geen aansprakelijkheid, met uitzondering van de bestuurdersaansprakelijkheid van de verantwoordelijk wethouder (in zijn functie als voorzitter van de RvT).

b) Wat zijn de verschillen tussen de oorspronkelijke begroting en de realisatie en hoe zijn die te verklaren?

Zie bijlage 2 Financiële Informatie. Dit overzicht werd op verzoek van de rekenkamer opgeleverd. Het sluit echter niet aan bij de bedragen die worden genoemd in de jaarstukken.

- c) **Welke activiteiten en kosten worden/zijn gefinancierd door de gemeente Hilversum en via welke bekostigingssystematiek (begrotingsfinanciering, subsidie, dienstverleningsovereenkomst, of een mix van instrumenten)?**

De gemeente Hilversum betaalt het onderhoud van de gebouwen op de begraafplaatsen uit een onderhoudsreserve (zie bijlage 2 voor het verloop daarvan). De dotatie aan deze reserve bedraagt jaarlijks € 101.000. Uit de voorziening wordt op termijn ook de vervanging van de crematie-oven betaald.

Daarnaast heeft de gemeente vooruitbetaalde grafrechten en resterend krediet als werkkapitaal overgeheveld aan de stichting.

- d) **Welke afspraken zijn er gemaakt over de financiën (verrekening van de kosten en de opbrengsten van de beheersstichting)?**

Dit is onduidelijk.

- e) **Is er voorzien in een exitprocedure, zo ja welke verplichtingen en afspraken gelden er in het geval van het beëindigen van de financieringsrelatie?**

Nee.

- f) **Is de vermogenspositie van de stichting duidelijk en is bij ontbinding duidelijk wat de bestemming van een eventueel positief saldo is?**

De vermogenspositie van de stichting kan worden afgeleid uit de jaarrekening van de stichting. Een eventueel positief saldo (winst, dus) komt ten gunste van de stichting.

Onderzoeksvraag 4: Is bij de oprichting van de stichting en de toekomstige exploitatie voldoende rekening gehouden met belangen van andere partijen en met eventuele risico's voor de gemeente?

- a) **Is voorafgaand aan de bouw van het crematorium en de oprichting van de stichting een marktverkenning uitgevoerd? Zo ja, wat waren de uitkomsten daarvan?**

Nee, althans niet als zodanig terug te vinden in de dossierstukken. Bij het Algemeen Belang Besluit is geen deskundigenrapport opgemaakt en heeft geen uitgebreide belangenafweging plaatsgevonden.

- b) **Hoe zit het met de kostendekkendheid van de dienstverlening/tarieven? Welke kosten worden daaraan toegerekend?**

Hierover kan op basis van openbare stukken geen uitspraak worden gedaan. De tarieven voor begraven zijn echter gestegen.

- a) **Ontvangt de stichting een (financiële) bijdrage van de gemeente, die hoger is dan de kosten om de (publieke) dienstverlening te dekken?**

De bijdrage van de gemeente bestond uit een overdracht van de balanspost vooruitbetaalde grafrechten en restant van kredieten voor investeringen.

De stichting betaalt aan de gemeente een gebruiksvergoeding, waarin de integrale kosten van de gemeente moeten zijn verwerkt.

Pas op termijn zal blijken of de bijdrage van de gemeente en de gebruiksvergoeding die betaald wordt door de stichting een kostendeekkende (publieke) dienstverlening mogelijk maken of dat er sprake is van bevoordeling of benadeling van de gemeente dan wel de stichting.

b) Worden publieke en eventuele economische taken gescheiden gehouden?

Dit is uit het rekenkameronderzoek niet duidelijk geworden.

c) Is voldaan aan Europeesrechtelijke bepalingen over aanbestedingen en het verbod op staatsteun bij het op afstand zetten van publieke taken?

Ja. Er was bij de oprichting namelijk sprake van een lokaal karakter en dus geen sprake van grensoverschrijdende verstoring van de markt.

d) Is voldaan aan Europeesrechtelijke bepalingen over aanbestedingen en het verbod op staatsteun bij het ondernemen van eventuele economische activiteiten door de stichting?

Bij de oprichting van de USH was sprake van quasi-inbesteding, omdat de gemeente toezicht houdt op de USH als op een eigen dienst. Daarom was er geen sprake van een aanbestedingsplicht.

e) Wat is de zeggenschap van de gemeente ten aanzien van nieuwe (economische) activiteiten die de stichting eventueel gaat ondernemen?

De stichting mag alleen na goedkeuring door het college van B&W activiteiten voor derden verrichten. Nieuwe (economische) activiteiten zijn niet 'vrijgesteld', daarvoor gelden de gedragsregels van de Wet M&O.

Bijlage 5: Geraadpleegde bronnen

Raadstukken

- Commissievoorstel *Ontwikkeling kleinschalig crematorium Zuiderhof*, Commissie Verkeer en Beheer 22 mei 2013
- Verslag Commissie Verkeer en Beheer, 22 mei 2013
- Raadsvoorstel en –besluit *Aanpassing Zuiderhof: inpassing kleinschalig crematorium, verbouw dienstwoning en verbeteren inrichting openbare ruimte*, 11 december 2013
- Verslag Raad, 11 december 2013
- Commissievoorstel *Exploitatieplan Crematorium*, Commissie Verkeer en Beheer 20 mei 2015
- Verslag Commissie Verkeer en Beheer, 20 mei 2015
- Raadsvoorstel en –besluit *Exploitatie Crematorium*, 3 juni 2015
- Amendement A15/14 *Beheersstichting Crematorium*, 3 juni 2015
- Verslag Raad 3 juni 2015
- Commissievoorstel *Oprichting Stichting Begraafplaatsen en Crematorium Hilversum*, Commissie Ruimte 6 april 2016
- Bijlage 4 bij Commissievoorstel van 6 april 2016 *Exploitatiebegroting Stichting*
- Verslag Commissie Ruimte, 6 april 2016
- Commissievoorstel *Oprichting Stichting Begraafplaatsen en Crematorium Hilversum*, Commissie Ruimte 18 mei 2016
- Verslag Commissie Ruimte, 18 mei 2016
- Raadsvoorstel *Oprichting Stichting Begraafplaatsen en Crematorium Hilversum*, 15 juni 2016
- Bijlage 6 bij raadsvoorstel van 15 juni 2016 *begrotingswijziging*, 23 maart 2016
- Raadsvoorstel en –besluit *Oprichting Stichting Begraafplaatsen en Crematorium Hilversum*, 21 juni 2016
- Verslag Raad, 21 juni 2016
- RIB 2017 – 48 *Jaarrekening Stichting begraafplaatsen en crematorium*, 19 juli 2017
- Raadsvoorstel en –besluit *Jaarrekening 2016 en meerjarenbegroting Uitvaartstichting Hilversum*, 6 december 2017
- Collegebrief *Collegebesluit Goedkeuring jaarrekening 2016 Uitvaarstichting Hilversum*, 19 januari 2018
- RIB 2018 – 29 *Goedkeuring jaarrekening 2017 en meerjarenbegroting USH*, 5 juni 2018

P&C-stukken gemeente Hilversum

- Jaarstukken 2012 t/m 2017

Ingewonnen adviezen

- Eindrapport Grontmij *Op weg naar een crematorium voor de gemeente Hilversum*, 10 april 2013
- Notitie Houthoff Buruma, *Beoordeling toelaatbaarheid exploitatiesubsidie begraafplaatsen en crematorium*, 14 maart 2016

- Presentatie *Onderzoek lange termijn perspectief begraafplaatsen en Crematorium Hilversum* bureau Cyber, 29 september 2017

Stukken USH

- Financieel verslag Stichting begraafplaatsen en crematorium Hilversum van 14 juli 2016 tot en met 31 december 2016 versie I, 23 mei 2017
- Toelichting Jaarrekening Stichting begraafplaatsen en crematorium Hilversum van 14 juli 2016 tot en met 31 december 2016 versie I, 23 mei 2017
- Financieel verslag Stichting begraafplaatsen en crematorium Hilversum van 14 juli 2016 tot en met 31 december 2016 versie II, 15 juni 2017
- Toelichting Jaarrekening Stichting begraafplaatsen en crematorium Hilversum van 14 juli 2016 tot en met 31 december 2016 versie II, 15 juni 2017
- Financieel verslag Stichting begraafplaatsen en crematorium Hilversum van 14 juli 2016 tot en met 31 december 2016 versie III, 2 november 2017
- Toelichting Jaarrekening Stichting begraafplaatsen en crematorium Hilversum van 14 juli 2016 tot en met 31 december 2016 versie III, 2 november 2017
- Akte van oprichting en statuten Stichting Begraafplaatsen en Crematorium Hilversum, 14 juli 2016
- Beheerovereenkomst Stichting Begraafplaatsen en Crematorium Hilversum, februari 2017
- Nadere overeenkomst ten aanzien van het beheer van informatie/archieven, 20 februari 2017
- Verslagen Raad van Toezicht van november 2016 tot en met november 2017
- Begroting en meerjareninvesteringsplan Uitvaartstichting Hilversum, 7 juli 2017
- Tarieven Stichting Begraafplaatsen en Crematorium Hilversum 2018, september 2017
- Managementletter 2016 Uitvaartstichting Hilversum, 3 november 2017
- Aanbiedingsbrief accountant Financieel verslag over het boekjaar 2017, 25 mei 2018
- Financieel verslag USH 2017, 25 mei 2018
- Toelichting Jaarrekening 2017 en meerjarenbegroting 2018 – 2023, 18 mei 2018
- Managementletter 2017, 25 mei 2018
- Visiedocument Stichting Begraafplaatsen en Crematorium Hilversum *Afscheid en Herinnering dichtbij*

Handreikingen en onderzoeken

- Onderzoek Algemene Rekenkamer *Zicht op overheidsstichtingen*, 2010 - 2011
- *Kaders voor Toezicht en verantwoording* de Algemene Rekenkamer, februari 2008
- Handreiking *Diensten van Algemeen Economisch Belang* van het ministerie van BZK, juli 2014
- Handreiking *Verzelfstandiging en samenwerking bij decentrale overheden* van het ministerie van BZK, 2015
- Handreiking *Wet Markt en Overheid* van het ministerie van BZK, 1 juli 2017

Bijlage 6: Geïnterviewde personen

- Rob Scheper, teammanager Beheer en Onderhoud
- Michael van Riet Paap, strategisch adviseur Beleid en Ontwikkeling
- Bastiaan de Deckere, business controller a.i.
- Willem van der Spek, wethouder van december 2017 – juni 2018
- Patricia van Engelen, directeur/bestuurder USH