

Exploitatieplan

Exploitatie Crematorium Hilversum

Versie 1.0 definitief 10 april 2015

Steller: E. Heerschop / M. Verkuil / A. Nobel

Vastgesteld:

Naam	Functie	Datum
H. Lindeboom	Ambtelijk Opdrachtgever	april 2015

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Wet op de Lijkbezorging	4
3	Ontwikkelingen rond begraven en cremeren in Nederland	5
3.1	Ontwikkelingen lijkbezorging in Nederland	5
3.2	Ontwikkelingen bij begraafplaatsen in Nederland	6
4.	Begraven en cremeren in Hilversum	8
4.1	Begraven en cremeren	8
4.2	Gemeentelijke begraafplaatsen	8
4.3	Bijzondere begraafplaatsen	9
5.	Exploitatie crematorium en begraafplaatsen	10
5.1	Exploitatie crematorium	10
5.2	Exploitatie begraafplaatsen	11
6.	Exploitatievormen	12
6.1	Exploitatie door gemeente	12
6.2	Externe verzelfstandiging	14
6.2.1	groeiscenario	15
6.3	Exploitatie door een of meerdere marktpartijen	16
6.4	Exploitatie door markt en gemeente samen	18
6.5	Afweging van scenario's	19
7.	Conclusies en aanbevelingen	20
7.1	Conclusies	20
7.2	Aanbevelingen	21
7.3	Voorstel	21

Apart meegeleverd

Bijlage 1: Exploitatieopzet crematorium

Bijlage 2: Exploitatie crematorium en begraafplaatsen

Bijlage 3: Mogelijke rechtsvormen voor extern verzelfstandigen

1 Inleiding

Gemeente Hilversum heeft drie gemeentelijke begraafplaatsen: de begraafplaats aan de Bosdrift, de Noorderbegraafplaats en de Zuiderhof. Daarnaast zijn er twee bijzondere¹ begraafplaatsen: de RK begraafplaats Sint Barbara en de Joodse begraafplaats aan de Vreelandseweg.

Op 12 december 2012 heeft de gemeenteraad van Hilversum unaniem ingestemd met het voorstel om een kleinschalig lokaal crematorium op begraafplaats Zuiderhof te realiseren. Tevens heeft de Raad besloten in te zetten op een regionaal crematorium op Crailo om in de regionale behoefte te voorzien. Het plan voor het crematorium is uitgewerkt en op 11 december 2013 heeft de gemeenteraad ingestemd met het raadsvoorstel "Aanpassingen Zuiderhof". Dit raadsvoorstel bevatte drie elementen. Ten eerst een sober en doelmatig inpassingsplan, waarbij het crematorium wordt ingepast in de bestaande monumentale bebouwing. Ten tweede wordt het aanzicht van de monumentale gebouwen niet aangetast. Ten derde verbetert met de realisatie van het crematorium volgens dit voorstel de exploitatie (van de gemeentelijke begraafplaatsen). Daarnaast ontstaat financiële ruimte om het entreegebouw van begraafplaats Bosdrift te restaureren en de Hilversumse tarieven voor begraven en cremeren te bevroren.

Inmiddels is gestart met de voorbereiding van het crematorium. Het bestemmingsplan is aangepast, onderzoeken zijn uitgevoerd en de architectenselectie is achter de rug. Nu komt de vraag aan de orde hoe het crematorium en begraafplaatsen in de toekomst geëxploiteerd kunnen worden.

Doel exploitatieplan

In dit exploitatieplan wordt de exploitatie van het crematorium Zuiderhof uitgewerkt en toegelicht. Doel hiervan is te komen tot een raadsbesluit over de uitvoering van de exploitatie.

In dit exploitatieplan is zo goed mogelijk becijferd wat de exploitatie van het crematorium kan zijn. Deze laatste woorden zijn bewust gekozen, omdat bij het opstellen van dit plan en bij het raadsvoorstel in 2013, de exploitatiecijfers van marktpartijen en gemeenten niet tot nauwelijks inzichtelijk zijn.

Via de bestaande contacten is bekend dat er geen verliesgevende crematoria in het land zijn. Daarnaast worden op verschillende locaties in het land nieuwe crematoria gerealiseerd, hetgeen aangeeft dat het een bedrijfstak is waar nog steeds ruimte is voor toename in capaciteit. Tegelijkertijd is waakzaamheid geboden, omdat door de vele nieuwe crematoria de beschikbare capaciteit groter wordt dan de noodzakelijke capaciteit. Kleinschalige crematoria die op korte termijn gerealiseerd worden, zoals het crematorium op Zuiderhof, hebben de beste toekomstperspectieven.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het wettelijk kader voor de uitvoering voor de lijkbezorging beschreven, de wet op de lijkbezorging. In hoofdstuk 3 wordt inzicht gegeven in de ontwikkelingen in Nederland met betrekking tot afscheid nemen, begraven en cremeren. En ook de keuzes die gemaakt worden met betrekking tot de exploitatie van begraafplaatsen en crematoria. Dit schetst de context voor de Hilversumse situatie. Hoofdstuk 4 en 5 geven informatie over de situatie in Hilversum. De exploitatie van de begraafplaatsen en het crematorium komt in hoofdstuk 5 aan bod. Voor de uitvoering van de exploitatie in principe zijn twee mogelijkheden, namelijk de gemeente neemt de exploitatie op zich of zij laat dit over aan de marktpartijen. In dit voorstel worden deze mogelijkheden nader uitgewerkt in hoofdstuk 6. Het voorstel eindigt met conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 7.

¹ Bijzondere begraafplaatsen zijn begraafplaatsen die geen eigendom zijn van en niet beheerd/onderhouden worden door een gemeente (wet op de lijkbezorging)

2 Wet op de Lijkbezorging

In de Wet op de lijkbezorging (Wlb) regelt de lijkbezorging in Nederland. In deze wet is vastgelegd wat de verplichtingen zijn rondom begraven en cremeren. De wet is te lezen via de volgende link

(http://wetten.overheid.nl/BWBR0005009/geldigheidsdatum_24-01-2015).

De gemeente heeft een aantal taken. Dit zijn:

- Afgeven van verlof tot begraafing of crematie door een ambtenaar van de burgerlijke stand (art. 11). Zonder dit verlof mag een overledene niet begraven of gecremeerd worden. Voor dit verlof tot begraafing of crematie is een verklaring van overlijden nodig afgegeven door een behandelend arts of een gemeentelijk lijkschouwer.
- Indien niemand voorziet in de lijkschouwing en de lijkbezorging zoals beschreven in de wet, draagt de burgemeester daarvoor zorg. In de meeste gevallen gebeurt dit door familie en/of andere nabestaanden (art. 21).
- De kosten verbonden aan de bezorging van lijken waarvoor de burgemeester zorgdraagt, waaronder begrepen lijken die uit zee worden aangebracht, komen ten laste van de gemeente (art. 22). Dit heet in de volksmond sociale dienst uitvaarten. De gemeente kan deze kosten verhalen op de nalatenschap en op bloed- en aanverwanten die tot onderhoud van de overledene verplicht zouden zijn geweest.
- Voor het opgraven van een lijk is een vergunning van de burgemeester nodig tenzij dit gebeurt bij een gerechtelijk onderzoek of omdat graven geruimd worden (art. 29).
- Iedere gemeente heeft voor zich of samen met een of meer andere gemeenten tenminste één gemeentelijke begraafplaats. Op deze begraafplaats moet elke dag met uitzondering van zondag en wettelijke feestdagen begraven kunnen worden op redelijke uren. Gedeputeerde Staten kan van deze verplichting tijdelijk ontheffing verlenen (art. 33). Tegen het besluit van Gedeputeerde Staten staat bezwaar en beroep open op grond van de Algemene wet bestuursrecht.
- Voor het in gebruik nemen van een bijzondere begraafplaats is toestemming van het College nodig (art. 41).
- Voor het vestigen, uitbreiden of wijzigen van een bijzonder crematorium is een vergunning van het College nodig (art. 53).

Een gemeente die een crematorium binnen haar gemeentegrenzen wil, kan er voor kiezen om het crematorium zelf te realiseren en exploiteren (gemeentelijk crematorium) of dit over te laten aan een marktpartij (een bijzonder crematorium).

3 Ontwikkelingen rond begraven en cremeren in Nederland

3.1 Ontwikkelingen lijkbezorging in Nederland

Er zijn veel ontwikkelingen op het gebied van afscheid nemen, herdenken en lijkbezorging.

Op het gebied van lijkbezorging zijn de belangrijkste ontwikkelingen op dit moment:

- Toename van het jaarlijks aantal overlijdens, met uitzondering van gebieden met krimp van het aantal inwoners. Het aantal overlijdens neemt in Nederland in de periode tot 2035-2040 toe als gevolg van de langere levensduur en de vergrijzing.
- Toename van het crematiepercentage en daling van het begraafpercentage. In 2013 lag het gemiddelde crematiepercentage in Nederland op 61%, terwijl dit in 2000 nog 48,9% was. De verwachting is dat het crematiepercentage in Nederland zal doorstijgen tot 70-75%. In grote steden ligt het crematiepercentage meestal hoger dan het landelijk gemiddelde. Door de toename van het aantal crematoria wordt de reisafstand naar crematoria verkleind. Mogelijk zal hierdoor het crematiepercentage extra toenemen, maar hiervoor zijn geen prognoses bekend.
- Opkomst van natuurbegraafplaatsen. Op natuurbegraafplaatsen wordt – zoals de naam al zegt – begraven in een natuurlijke omgeving. Graven worden meestal voor onbepaalde tijd uitgegeven. Er zijn geen grafmonumenten. Door te kiezen voor een natuurbegraafplaats draagt men bij aan de instandhouding van natuurgebieden/landgoederen. Deze begraafplaatsen liggen vooral in het oosten van Nederland. De branchevereniging verwacht dat op den duur 5% van de overledenen zal kiezen voor natuurbegraven.
- Door de toename van het aantal crematies en natuurbegraven, loopt het aantal begrafenissen op bestaande begraafplaatsen terug (zie par 3.2).
- Meer behoefte aan een persoonlijk afscheid bij de overledene en de nabestaanden. Deze tendens is de afgelopen 10 jaar duidelijk zichtbaar.

Persoonlijk afscheid

Op het gebied van afscheid nemen en herdenken is een duidelijke trend te zien. In de periode van de Tweede Wereldoorlog tot in de negentiger jaren van de vorige eeuw werd er vrij rationeel omgegaan met de dood en met afscheid nemen. De dood was taboe. De uitvaart werd uitbesteed aan een uitvaartondernemer, de belangstelling voor rituelen nam af. Het afgelopen decennium is dit aan het veranderen. Er is meer belangstelling voor een persoonlijke invulling van het afscheid. Het afscheid wordt ook benut om het leven van de overledene te vieren. Daarbij worden vaker (nieuwe) rituelen ingezet. Rituelen en aandacht bij het afscheid blijken van groot belang voor een goed verloop van het rouwverwerkingsproces. Ze kunnen (gezondheids)klachten later in het leven van de nabestaanden voorkomen. Om de uitvaart te kunnen invullen op een manier die past bij de overledene, is ruimte nodig, zowel fysiek als mentaal. Bij de begraafplaatsen, crematoria en uitvaartondernemers. Dit betekent dat dienstverlening steeds belangrijker wordt bij de exploitatie van begraafplaatsen en crematoria. Daarnaast zijn nabestaanden op zoek naar informatie om keuzes te kunnen maken en zijn ze meer kostenbewust dan vroeger.

Er wordt ook meer en anders herdacht: meer collectief (stille tochten, gezamenlijke herdenkingen bij plaatselijke en nationale gebeurtenissen), maar ook meer openbaar (bijv. bermmonumenten).

Begraven in eigen woonplaats

Mensen die kiezen voor begraven worden veelal in hun eigen woonplaats begraven of anders in hun geboorteplaats. Omdat crematoria veelal een regionale functie hebben, wordt de keuze voor een crematorium bepaald door de reisafstand, de dienstverlening, de uitstraling van de locatie, ervaringen bij eerdere crematies in de familie- of vriendenkring en – voor mensen met een uitvaartverzekering – door de organisatie waar men een uitvaartverzekering heeft afgesloten.

3.2 Ontwikkelingen bij begraafplaatsen in Nederland

Kostendekkende exploitatie begraafplaats(en)

Veel gemeenten en eigenaren van bijzondere begraafplaatsen worstelen met de exploitatie van de begraafplaatsen. Veelal is het beleidsuitgangspunt 'kostendekkende exploitatie', maar dat is niet eenvoudig te realiseren. De exploitaties staan onder druk, doordat de omvang en de inrichting van de begraafplaats en het benodigde onderhoud gelijk blijven terwijl het aantal begrafenissen en grafrechten afneemt. Het is meestal niet mogelijk om de begraafplaats efficiënter in te richten of een deel af te stoten, doordat grafrechten voor een langere periode of voor onbepaalde tijd zijn uitgegeven. Veel gemeenten moeten bezuinigen en kunnen dan het tekort op de exploitatie van de begraafplaatsen niet meer bekostigen. Een trend die we terugzien in verlaging van dienstverlening en onderhoudsniveau gecombineerd met (soms forse) tariefstijgingen. Dat maakt de begraafplaats er niet aantrekkelijker op. Er kan een vicieuze cirkel ontstaan, doordat dan meer mensen kiezen voor cremeren, natuurbegraven of voor een andere begraafplaats.

Graven voor onbepaalde tijd²

Op veel oudere begraafplaatsen zijn in het verleden graven voor onbepaalde tijd uitgegeven. Vroeger was dat gebruikelijk, graven werden niet geruimd. In die tijd werd vaak alleen grafrecht en begraafrecht betaald, kosten voor onderhoud van een graf werden niet in rekening gebracht. Dat gebeurt pas sinds de 90er jaren van de vorige eeuw. Voor deze graven komen geen inkomsten meer binnen. Wanneer er veel grafrechten voor onbepaalde tijd zijn uitgegeven en in de loop der jaren geen fonds of voorziening is gemaakt waarin gespaard is voor het toekomstig onderhoud van de graven, kan het grafonderhoud zwaar op de exploitatie van de begraafplaats drukken. In Hilversum speelt deze problematiek ook (zie hoofdstuk 5).

Crematorium als oplossing?

Een aantal gemeenten kiest er voor om een crematorium te realiseren op de begraafplaats. Crematoria kunnen kostendekkend zijn door de vormen van dienstverlening (opbaarruimte, urnenwinkel, condoleances), de bijbehorende horeca en het feit dat de terreinen vaak beperkt zijn. Urnentuinen en urnenmuren vragen veel minder ruimte dan een begraafplaats. Door een crematorium en de begraafplaats(en) in één exploitatie onder te brengen, kan de totaalexplotatie positief beïnvloed worden. Voorzieningen als aula, koffiekamer, rouwkamers, koeling kunnen dan ook dubbel gebruikt worden. Hierbij moet wel de kanttekening gemaakt worden dat het aantal crematoria nu zodanig toeneemt, dat het de vraag is of er geen overcapaciteit ontstaat en daarmee crematoria minder winstgevend of zelfs niet meer kostendekkend zullen zijn.

Verzelfstandiging/privatisering van begraafplaatsen

In het verleden heeft een aantal gemeenten hun begraafplaats(en) op afstand gezet of geprivatiseerd. Enkele gemeenten hebben er voor gekozen in de uitvraag voor de bouw en exploitatie van een crematorium aan marktpartijen de clause op te nemen dat het beheer en de exploitatie van de begraafplaats(en) ook door de marktpartij wordt verzorgd, voor rekening en risico van de marktpartij. Soms is eerst een gemeentelijk crematorium gebouwd en daarna crematorium en begraafplaats overgedragen aan een marktpartij. Reden daarvoor was vaak een kerntakendiscussie. Dit geldt bijvoorbeeld voor gemeente Gouda (begraafplaats en crematorium IJsselhof – nu Yarden), gemeente Arnhem (begraafplaats en crematorium Moscowa – nu de Facultatieve), gemeente Roosendaal (begraafplaats Zegestede – nu stichting begraafplaatsen en crematoria Berg-en Zegestede). Een aantal gemeenten heeft geprobeerd de gemeentelijke begraafplaats(en) te privatiseren. Er blijkt weinig animo bij

² In de Wet op de lijkbezorging wordt het begrip graven voor onbepaalde tijd gebruikt, in de spreektaal worden dit vaak eeuwigdurende graven genoemd.

kopers³. “Commerciële uitvaartbedrijven zijn soms bang voor achterstallig onderhoud, maar de markt denkt ook weinig te kunnen verdienen aan het grafrecht. Pas als er een crematorium of uitvaartcentrum bijstaat is er enige interesse” aldus Binnenlands Bestuur. Zo zijn Maassluis en Venlo enkele jaren geleden actief opzoek geweest naar een koper voor hun begraafplaats, maar dit is niet gelukt.

In een aantal gemeenten zijn gemeentelijke dan wel gemeentelijke en bijzondere begraafplaatsen samen ondergebracht in een stichting. Voorbeelden hiervan zijn de Stichting Begraafplaatsen Culemborg, Stichting begraafplaatsen Nijmegen en Stichting Begraafplaatsen Oosterhout.

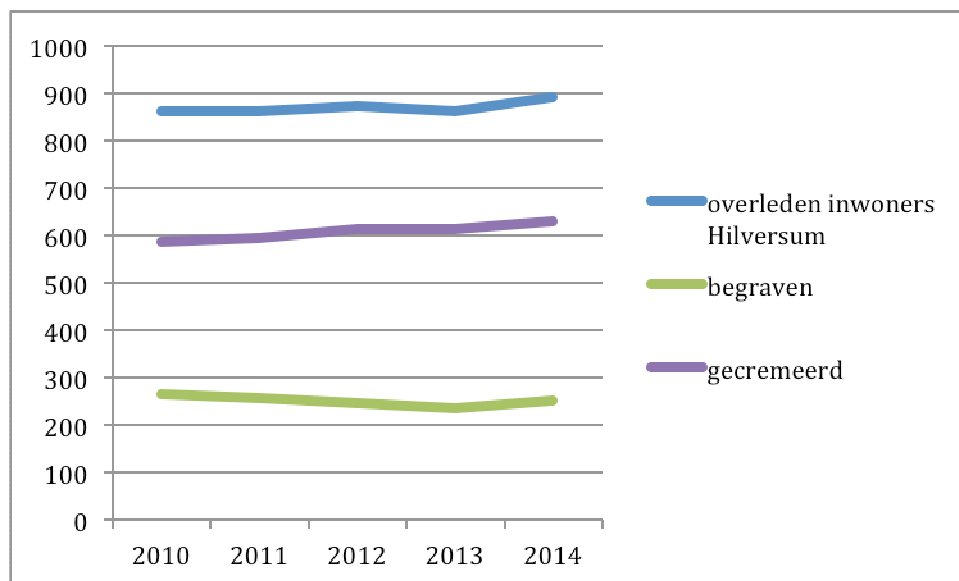
³ Zie oa. Artikel in Binnenlands Bestuur dd 23-8-2011 ‘Begraafplaatsen gemeente aan straatstenen niet kwijt’.

4. Begraven en cremeren in Hilversum

4.1 Begraven en cremeren

Hilversum heeft circa 86.500 inwoners (2014).

In onderstaande figuur is in beeld gebracht hoe het aantal crematies en begravingen verdeeld is. Niet alle inwoners van Hilversum overlijden in Hilversum, 20-25% overlijdt elders. Het verloop tot begraven/cremeren wordt afgegeven in de gemeente waar iemand overlijdt. Van de inwoners van Hilversum die in Hilversum zijn overleden, koos in 2010 65% voor een crematie. In 2014 was het bijna 69%. Daarmee ligt het crematiepercentage in Hilversum boven het landelijk gemiddelde (61% in 2013, bron: Landelijke Vereniging voor Crematoria).



figuur 1, overzicht overleden inwoners Hilversum en keuze begraven en cremeren (totaalbeeld)

4.2 Gemeentelijke begraafplaatsen

Gemeente Hilversum heeft drie gemeentelijke begraafplaatsen, ieder met unieke kenmerken:

- De Nieuwe algemene begraafplaats aan de Bosdrift. Deze begraafplaats dateert uit 1890 en is aangelegd in landschapstijl naar het ontwerp van de bekende tuinarchitect L.A. Springer. In 1899 ontwierp gemeentearchitect P. Andriessen de aula en het hekwerk. De begraafplaats heeft een natuurlijk karakter. Oppervlakte 3 ha, circa 1840 graven uitgegeven, waarvan 1540 voor onbepaalde tijd.
- De Noorderbegraafplaats. Dit is een statige begraafplaats met een centraal open veld en monumentale eikenlanen. De Berlagevijver die de begraafplaats aan de zuidkant begrenst, draagt bij aan de sfeer. Het ontwerp is van W.M. Dudok. De begraafplaats is in 1929 aangelegd. Oppervlakte 10 ha, circa 5575 graven uitgegeven waarvan 1250 voor onbepaalde tijd. Er is ook een RK deel op deze begraafplaats en er is een aantal Oud-Katholieke graven. Asbestemmingen zijn er in de vorm van columbaria, urnengraven, urnenkelders en een strooiveld.
- De Zuiderhof. Ook deze begraafplaats werd ontworpen door Dudok. Een brede bomenlaan leidt naar een royaal en sober voorplein omgeven door een zuilengalerij. Ook deze begraafplaats heeft een statig en streng karakter. De graven liggen in grafvelden met een intieme sfeer. Deze begraafplaats is de jongste van de drie en dateert uit 1958. Het eerste graf is uitgegeven in november 1964. Oppervlakte 10 ha, circa 2.800 graven uitgegeven. Asbestemmingen zijn beschikbaar in de vorm van een strooiveld, urnenkelders, urnengraven en columbaria.

Zoals aangegeven in de folder 'Begraven in Hilversum' zijn de Hilversumse begraafplaatsen een oase van monumentale rust in het groen. De lanen, variatie aan flora en fauna, de verzorgde graven en de uitzichten zorgen voor een serene laatste rustplaats. Alle begraafplaatsen hebben cultuurhistorische waarden.

Voor meer informatie wordt verwezen naar de folder 'Begraven in Hilversum'.

4.3 Bijzondere begraafplaatsen

In de gemeente Hilversum zijn twee bijzondere begraafplaatsen, waar actief begraven wordt:

- RK Begraafplaats Sint Barbara. Dit is de enige RK begraafplaats in Hilversum; op de Noorderbegraafplaats is nog wel een RK-gedeelte. St. Barbara is een begraafplaats met een kapel. De begraafplaats dateert uit het begin van de 20^e eeuw. Naast graven is er ook een columbarium, een urnenhof en een urnenbos. Er zijn 2829 graven, waarvan circa 2680 uitgegeven. Oppervlakte 2,75 ha. Er zijn de laatste jaren gemiddeld 55 begravingen per jaar. Deze begraafplaats is in beheer bij de Stichting St. Barbara begraafplaats Hilversum.
- Joodse begraafplaats, Vreelandseweg 1-3. Dit is een kleine begraafplaats (circa 0,4 ha) en er is plek voor circa 800 graven. Hiervan zijn er 500 bezet. Begraafplaats en beheerderswoning zijn gemeentelijk monument. De begraafplaats dateert uit 1869, de beheerderswoning/gebeds-en washuis dateren uit 1921. Eigenaar/beheerder is het Nederlands-Israëlitisch Kerkgenootschap.

Stichting 'De Hof' beheert de voormalige begraafplaats 'Gedenkt te Sterven'. Dit is de oudste begraafplaats van Hilversum en dateert uit 1793. De begraafplaats is in 1943 gesloten. Na de sluiting verslechterde de onderhoudssituatie. Pogingen om de voormalige begraafplaats nieuwe allure te geven leidden in 1996 tot oprichting van Stichting 'De Hof'. Deze stichting zet zich in voor behoud en herstel van de muur, zerken en gedenktekens en het oude paden-en bomenpatroon.. De stichting wil de begraafplaats weer open stellen voor publiek.

5. Exploitatie crematorium en begraafplaatsen

5.1 Exploitatie crematorium

De uitgangspunten voor de exploitatie van het crematorium zijn:

- De berekeningen zoals deze zijn opgenomen in het raadsvoorstel van 11 december 2013, bijlage 21. Er is echter geen rekening gehouden met inflatie. Doordat tarieven jaarlijks vastgesteld worden, kan ingespeeld worden op het inflatiepercentage.
- In deze exploitatie zijn alleen gegevens opgenomen over de exploitatie van het crematorium. Niet over de exploitatie van de begraafplaatsen.
- Een behoudend scenario, dat wil zeggen dat aantallen aulagebruik, asbestemmingen, e.d. lager geraamd zijn dan het landelijk gemiddelde. Tarieven zijn gebaseerd op de landelijke gemiddelden. Er is geen exploitatie opgenomen van de urnenwinkel, de horeca, opbaarruimte en condoleances, omdat deze activiteiten nog niet uitgewerkt zijn en er nog geen besluiten zijn genomen op welke wijze in deze onderdelen zal worden voorzien. Kosten en opbrengsten en daarmee de bijdrage aan de exploitatie van het crematorium zijn mede afhankelijk van de wijze waarop dit geregeld wordt. Anderzijds is niet opgenomen dat de aula aan de eisen van de tijd moet worden aangepast om een optimale dienstverlening te kunnen leveren en bij afscheidsplechtigheden in te kunnen spelen op de wensen van de nabestaanden.
- Het crematiepercentage. Dit ligt in Hilversum iets hoger dan het landelijk gemiddelde waarmee gerekend is (zie hoofdstuk 4).
- Een maximum van 600 crematies. In het raadsvoorstel van december 2013 is aangegeven dat hiermee wordt voorzien in de lokale (Hilversumse) behoefte. Met dit maximum op de crematies wordt de auto-aantrekkende werking beperkt.
- In gebruik name van het crematorium medio 2016.
- Aanloop in het gebruik van het crematorium. Na de opening in 2016 zullen nog steeds inwoners van Hilversum kiezen voor een crematorium elders, bijvoorbeeld omdat men daar afscheid heeft genomen van een familielid en/of omdat men elders een goede ervaring heeft. Er is rekening gehouden met een aanlooperperiode van 5 jaar.
- Inzet personeel is zodanig dat een goede dienstverlening geleverd kan worden.
- Geen verrekening van BTW. Lijkbezorging kent een BTW percentage van 0%. Voor gemeenten betekent dit dat BTW die wordt betaald voor de realisatie en exploitatie van een crematorium en begraafplaatsen niet terug te vorderen zijn via het BTW compensatiefonds. In de integrale kostprijs moet dus rekening gehouden worden met de BTW. Een uitzondering hierop vormt de horeca en de eventueel te realiseren urnenwinkel. Om BTW te kunnen aftrekken/verrekenen, moet hier dan wel de BTW in rekening gebracht worden.
- Geen afdracht van vennootschapsbelasting (Vpb). Op 1 januari 2016 wordt Vpb voor overheden ingevoerd. De verwachting is dat het onderdeel crematorium Vpb plichtig wordt. In dat geval wordt over de winst 20-25% (afhankelijk van de hoogte van de winst) Vpb afgedragen. Omdat de gemeente de Vpb als geheel mag salderen (één aangifte voor de hele gemeente) is de verwachting dat deze afdracht nihil is.

Het blijkt dat dit behoudende scenario naar verwachting reeds in het tweede jaar een positief resultaat oplevert. Het verwachte resultaat van het crematorium loopt op van circa € 115.000,- in het tweede jaar tot circa € 350.000,- in het zesde jaar (rekening houdend met gelijke inflatie van inkomsten en uitgaven). De exploitatie-opzet van het crematorium is te vinden in bijlage 1. In deze cijfers is geen rekening gehouden met de investeringen in begraafplaats Bosdrift en het bevroren van de tarieven van begraven en cremieren.

Bij de genoemde uitgangspunten kunnen de volgende kanttekeningen geplaatst te worden:

- Het tarief voor crematies en asbestemmingen is relatief laag geraamd. In de omgeving van Hilversum liggen de tarieven hoger. De wet Markt & Overheid verplicht overheden om ten minste de integrale kostprijs van producten door te berekenen. De overheid moet hierdoor tarieven rekenen die vergelijkbaar zijn met de marktpartijen. Het is toegestaan om de tarieven te laten aansluiten bij landelijke tarieven.
- De aanlooptijd om te komen tot het maximum aantal crematies is gesteld op 5 jaar. Met een juiste marketing, optimale dienstverlening en optimale samenwerking met de uitvaartondernemers kan dit mogelijk sneller.

5.2 Exploitatie begraafplaatsen

Kostendekkende lijkbezorging is al jaren het uitgangspunt. Doordat in toenemende mate wordt gekozen voor cremeren, is het aantal begravingen op de gemeentelijke begraafplaatsen de laatste jaren afgenomen. Ook worden grafrechten minder verlengd. En daarmee dalen de inkomsten. Dit terwijl de te beheren oppervlakte gelijk blijft. Ook in Hilversum speelt de problematiek van de graven die voor onbepaalde tijd zijn uitgegeven en waar geen inkomsten meer tegenover staan. De exploitatie van de gemeentelijke begraafplaatsen wordt negatief beïnvloed door het feit dat 40% van de graven, graven voor onbepaalde tijd zijn waarvoor geen inkomsten meer binnenkomen terwijl ze wel onderhouden moeten worden. Omdat minder nieuwe graven worden uitgegeven en de uitgiftetermijnen voor graven korter worden, nemen de kosten van de graven die voor onbepaalde tijd zijn uitgegeven verhoudingsgewijs toe.

De begraafplaatsen moeten onderhouden worden op een hoogwaardig niveau, zoals vastgelegd in het beeldbestek, wat kostbaar is.

Om de begraafplaatsen weer kostendekkend te maken zijn in 2011/2012 de tarieven verhoogd; ook is de toerekening van personeels-, huisvestings- en organisatiekosten aangepast. Desondanks was het tekort . in 2014 circa € 200.000. In het raadsvoorstel van december 2013 is aangegeven dat door de realisatie van een crematorium op begraafplaats Zuiderhof de exploitatie zal verbeteren, omdat o.a.:

- Het crematorium een positief saldo heeft,
- De inpassing van een kleinschalig crematorium op begraafplaats Zuiderhof het gebruik van de aula zal bevorderen en daarmee de opbrengsten van de aula,
- De inpassing van een crematorium ook resulteert in verhoging van het aantal asbestemmingen op begraafplaats Zuiderhof (en de andere begraafplaatsen).

De gedachte is dat met de komst en de opbrengsten van het crematorium het tekort terug gedrongen kan worden en de tarieven van begraven bevroren kunnen worden.

6. Exploitatievormen

Zoals aangegeven in het raadsvoorstel van december 2013 zal in de tweede fase een besluit genomen worden over de uitvoering van de exploitatie. De vraag die voorligt is: hoe kunnen de begraafplaatsen en het crematorium zo effectief en efficiënt mogelijk geëxploiteerd worden? En hoe kan de organisatie van de exploitatie en het beheer en onderhoud van de begraafplaatsen bijdragen aan duurzaam kostendekkende lijkbezorging in Hilversum?

Er zijn verschillende manieren om de exploitatie van het crematorium en de begraafplaatsen te organiseren. De gemeente kan de exploitatie op zich nemen of zij kan hierover afspraken maken met de markt. In dit hoofdstuk worden de verschillende scenario's geschetst:

- Exploitatie door de gemeente
- Externe verzelfstandiging
- Exploitatie door een of meerdere marktpartijen
- Exploitatie door markt en gemeente

6.1 Exploitatie door gemeente

Indien gekozen wordt voor een exploitatie door de gemeente dan kunnen met de opbrengst van het crematorium de tekorten voor het begraven geminimaliseerd of opgeheven worden. Ook bestaat de optie om de tarieven voor begraven te bevrozen. Dit betekent wel dat de opbrengsten van het crematorium terug moeten vloeien naar het onderdeel begraven. Dit kan door de exploitatie van de begraafplaatsen en van het crematorium samen te voegen tot één exploitatie begraven en cremeren/lijkbezorging; alle kosten en opbrengsten van de begraafplaatsen en het crematorium worden dan binnen één subfunctie van de begroting opgenomen (investering, onderhoud terrein en gebouwen, overhead, voorziening voor grafrechten graven onbepaalde tijd, ed.).

Een ander voordeel van één exploitatie begraven en cremeren is dat er geen interne verrekening hoeft plaats te vinden, want aula en koffiekamer worden zowel voor begraven als cremeren gebruikt, op de begraafplaatsen zijn asbestemmingen voorhanden die mogelijk meer benut gaan worden, medewerkers worden zowel ingezet voor begraven als cremeren (administratie, graven en asbestemmingen, e.d.). Begraafplaats Zuiderhof vormt ook de entourage voor het crematorium. Het verdient dus sowieso aanbeveling om de exploitaties samen te voegen.

Bij de exploitatie en dienstverlening zouden ook de onderdelen die nu nog niet uitgewerkt zijn (horeca, urnenwinkel, condoleances) meegenomen moeten worden. Het is belangrijk voor nabestaanden om met 1 partij te maken te hebben, waarmee de wensen afgestemd kunnen worden. En het is voor de dienstverlening van het crematorium en de begraafplaatsen belangrijk om een totaalconcept neer te zetten, van ontvangst tot en met het verlaten van het terrein en later de asbestemming een gezicht neer te kunnen zetten. Bovendien komt het een efficiënte inzet van medewerkers ten goede. Niet afhankelijk te zijn van een horeca-exploitant die mogelijk een andere visie heeft op dienstverlening, is ook belangrijk.

Wanneer de gemeente de exploitatie van het crematorium tot 10 jaar na de opening voor rekening en risico van de gemeente uitvoert, kunnen met de inspecteur van Belastingen afspraken gemaakt worden maken over teruggave van de BTW op de koffiekamer en de urnenwinkel. De gemeente is hierbij afhankelijk van de zgn. herzieningstermijn van 10 jaar.

Voordeel van deze wijze van exploiteren is dat gedurende deze 10 jaar de gemeente een goed beeld krijgt hoe de exploitatie van het crematorium en de begraafplaatsen er uitziet, 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.

Bij exploitatie in eigen beheer stelt de gemeente de tarieven voor begraven en cremeren vast en moet daarbij rekening houden met de volgende uitgangspunten:

- Leges voor lijkbezorging mogen in totaliteit (niet meer dan) kostendekkend zijn;
- De wet Markt en Overheid is van toepassing op het crematorium. Dit betekent dat de integrale kostprijs berekend moet worden.

Bij uitvoering in eigen beheer kunnen de begraafplaatsen en het crematorium op verschillende manieren georganiseerd worden: inpassen binnen de huidige organisatie of intern verzelfstandigen.

Crematorium inpassen binnen huidige organisatie

De gemeentelijke begraafplaatsen worden nu door de gemeente geëxploiteerd. Ze zijn onderdeel van de team Beheer & Onderhoud. Het onderdeel wordt operationeel aangestuurd door de bedrijfsleider Begraafplaatsen en Crematorium. De formatie omvat naast de bedrijfsleider twee uitvoerders en 5,5 medewerkers. Wanneer het takenpakket wordt uitgebreid met het crematorium kan de bestaande formatie worden uitgebreid met de medewerkers die nodig zijn voor het crematorium.

Interne verzelfstandiging

Een andere mogelijkheid is om het onderdeel begraven en cremeren **intern te verzelfstandigen**. Dit betekent dat het geheel van begraven en cremeren een eigen exploitatie, maar ook een eigen leidinggevende krijgt met de specifieke taak om dit onderdeel te leiden. Daardoor is beter duidelijk te maken dat het gaat om een bedrijfsmatige activiteit en dat ondernemerschap nodig is om dit tot een succes te maken. In dit geval kan dienstverlening centraal gezet worden. Dienstverlening is belangrijk bij de exploitatie van een crematorium, maar wordt ook steeds belangrijker om het aantal begrafenissen op peil te houden. Dienstverlening speelt in op de vraag van de nabestaanden voor een uitvaart waarin hun persoonlijke wensen gerealiseerd worden en het gebruik van de begraafplaats(en) als plaats om te herdenken (zie par. 3.1 persoonlijk afscheid, meer en anders herdenken). Dienstverlening en een ondernemende aanpak van begraafplaatsen en crematorium is een andere insteek dan de traditionele beheertaak van de gemeente.

Ook bij interne verzelfstandiging is de exploitatie een onderdeel van de gemeentebegroting. De positie van het gemeentebestuur verandert niet. Om de bedrijfsmatige aanpak te realiseren wordt een bedrijfsplan opgesteld, waaraan de gemeentelijke organisatie en de bedrijfsleider zich verbinden. Er is sprake van contractmanagement waarbij jaarlijks prestatieafspraken gemaakt kunnen worden. Binnen de gemeentelijke kaders en het bedrijfsplan is de bedrijfsleider verantwoordelijk voor de exploitatie en heeft ruimte om beslissingen te nemen, kan inhuren (bij de gemeente) en inkopen. Wanneer gewerkt wordt met een meerjareninvesteringsplan dat door de gemeenteraad is vastgesteld, is er ook ruimte voor de bedrijfsleider om invulling te geven aan de verantwoordelijkheid.

Het grootste voordeel van deze vorm is dat de leidinggevende verbonden is met zijn/haar eigen onderdeel en de focus op de organisatie heeft waar hij/zij voor staat. Dit geldt tevens voor de medewerkers van dit onderdeel. Alleen zo kan de juiste focus op zowel professionele als klantvriendelijke dienstverlening worden gericht en kan de organisatie tijdig inspringen worden op de snelle ontwikkelingen in het vakgebied.

Voordeel: Het gemeentebestuur heeft invloed op het beleid en de tariefstelling van begraven en cremeren. De inzet van mensen en middelen kan beter gebundeld worden en er is een sterke focus op de taak die moet worden uitgevoerd, waarbij dienstverlening centraal staat.

Nadeel van exploitatie door de gemeente is dat de 'onderneming' politiek afhankelijk blijft. Als de politiek, het beleid of gemeentelijke organisatie wijzigen, staat de organisatie rondom begraven en cremeren ook ter discussie. Daar komt bij dat binnen gemeenten begraven en cremeren veelal niet vanuit

dienstverlening en ondernemerschap worden bekeken, maar als een beheeronderdeel, gericht op instandhouding volgens de beleidsuitgangspunten.

Risico's:

- Bestuurlijk risico als er dingen misgaan bij de begraafplaatsen en/of het crematorium;
- Financieel risico als er tegenvallers zijn in de exploitatie of aanvullende investeringen nodig zijn.

6.2 Externe verzelfstandiging

Een andere optie is om de organisatie en exploitatie van begraven en cremeren gezamenlijk **extern te verzelfstandigen**. 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.

In het geval van exploitatie van begraafplaatsen en een crematorium ligt de oprichting van een stichting voor de hand. Een stichting is een privaatrechtelijke rechtspersoon met een sociale, maatschappelijke of ideële doelstelling. Een stichting kan geen winstdoelstelling hebben, winst komt geheel ten goede aan het doel van de stichting. Een stichting werkt voor eigen rekening en risico en staat niet onder het gezag van een gemeentebestuur. Wel kan de gemeente als oprichter van een stichting bepalen wie er zitting nemen in het bestuur. Er kan voor gekozen worden om een gemeentelijk vertegenwoordiger in het stichtingsbestuur in te brengen. Voordeel is invloed en betrokkenheid, nadeel is dat de gemeente ook mede-aansprakelijk is voor het gevoerde beleid en resultaten van de stichting. Een voorbeeld van een stichting waarin zowel crematoria als begraafplaatsen zijn ondergebracht is Stichting Crematoria Begraafplaatsen Zoom-en Zegestede (Roosendaal en Bergen op Zoom).

Wanneer er wel sprake is van een winstdoelstelling is het alternatief een vennootschap. Er kan gekozen worden voor een NV (naamloze vennootschap) of een BV (besloten vennootschap). Een vennootschap werkt voor eigen rekening en risico. Wanneer de overheid een vennootschap opricht, is zij meestal aandeelhouder en daarmee eigenaar. De directie voert het dagelijks bestuur over de onderneming en een raad van commissarissen houdt toezicht. In de statuten wordt de rol van de aandeelhouder vastgelegd. De overheid kan enig aandeelhouder zijn, maar er kunnen ook meerdere aandeelhouders zijn.

In het geval besloten wordt tot externe verzelfstandiging dan dient uitgezocht te worden welke rechtsvorm het beste past. Meer informatie over mogelijke rechtsvormen bij externe verzelfstandiging is te lezen in bijlage 3.

Invloed op het beleid van de extern verzelfstandigde organisatie kan uitgeoefend worden door deelname in het bestuur of aandeelhouderschap, maar ook door het afsluiten van een dienstverleningsovereenkomst. Met de dienstverleningsovereenkomst wordt geregeld welke taken de organisatie uitvoert voor de gemeente, de te leveren kwaliteit van de producten/diensten, de formatie en de vergoeding die de gemeente bijdraagt voor de uitvoering van de taken. Hierbij moet bedacht worden dat een groot deel van de inkomsten van de extern verzelfstandigde organisatie van de nabestaanden/rechthebbenden komt en niet van de gemeente.

Voordeel:

- Het gemeentebestuur heeft (enige mate van) invloed op het beleid en de tariefstelling van begraven en cremeren.
- De inzet van mensen en middelen beter kan gebundeld worden en er is een sterke focus op de taak die moet gebeuren, waarbij dienstverlening centraal staat.
- De verzelfstandigde organisatie exploiteert de begraafplaatsen en het crematorium voor eigen risico en rekening. Daar moet ze dan ook de ruimte voor krijgen.
- Gemeente niet meer verantwoordelijk voor of betrokken bij de uitvoering.

Nadeel :

- Gemeente heeft geen directe invloed op de uitvoering van het beleid.

Risico's:

- Bestuurlijk risico: afhankelijk van de mate waarin het gemeentebestuur betrokken is bij de uitvoering
- Bestuurlijk risico: Verzelfstandigen betekent meer ruimte om te ondernemen. Dat betekent ook meer risico, ook al zijn het verantwoorde risico's. Wanneer er iets mis gaat bij de verzelfstandigde organisatie zal de gemeente daar mede op aangesproken worden door de pers en/of nabestaanden. Of het College/de wethouders wordt er op aangesproken door de gemeenteraad. Of het nu gaat om een fout bij grafuitgifte of een onregelmatigheid bij een begrafenis of dat het er omgaat dat de exploitatie niet kostendekkend is
- Financieel risico:
 - Wanneer het gemeentebestuur tarieven afspeekt die te laag zijn om de kosten te dekken, zal de gemeente in aanvullende budgetten moeten voorzien.
 - Ontvlechtingskosten

Aandachtspunten:

- Overdracht van personeel. Vragen die spelen zijn of dit kan met behoud van de ambtelijke rechtspositie of niet. In het laatste geval moet een overgangsregeling uitgewerkt worden.
- Overdracht van personeel en eventueel een mogelijkheid tot terugkeer bij de gemeente.
- Verkoop, erfpacht/huur of gebruik van gebouwen en terreinen
- Fiscale aspecten.

6.2.1 groeiscenario

Naast de gemeentelijke begraafplaatsen zijn er 3 **bijzondere begraafplaatsen** binnen de gemeentegrenzen (zie par. 4.3). De bestuurders van deze begraafplaatsen zijn met de gemeente in gesprek over het gezamenlijk voeren van het beheer. In deze gesprekken is de gemeente gevraagd of zij (onderdelen) van het onderhoud voor haar rekening kan nemen.

Externe verzelfstandiging kan starten met de overdracht van de taken op het gebied van beheer en onderhoud, dienstverlening en exploitatie van gemeentelijke begraafplaatsen en crematoria.

Externe verzelfstandiging biedt ook groeiperspectieven, waarbij ingespeeld kan worden op de behoeften van de bijzondere begraafplaatsen, maar ook van de inwoners van Hilversum.

Zo zou een organisatie kunnen ontstaan waarin gemeente en bijzondere begraafplaatsen samenwerken met als ambitie:

- Delen van kennis en ervaring.
- Optimale dienstverlening op het terrein van begraven en cremeren aan de inwoners van Hilversum, inspelen op de behoefte aan een persoonlijk afscheid en herdenken. Stil staan bij leven en gedenken (voort-leven), rust en bezinning in een monumentale en groene omgeving.

- Volwaardige faciliteiten voor afscheid en herdenken.
- Uitbreiding van de mogelijkheden van graven en asbestemmingen door een natuurlijke setting als alternatief voor natuurbegraven en inspelen op andere ontwikkelingen op dit vakgebied.
- Gezamenlijke communicatie en voorlichting, zodat inwoners van Hilversum geïnformeerd worden over de mogelijkheden van afscheid nemen, keuze van graven en asbestemmingen.
- Gezamenlijke planning en administratie.
- Gezamenlijk beheer van terreinen en gebouwen.

Via samenwerking kan verkend worden of verdergaande integratie (op den duur) gewenst is.

Uit hoofdstuk 5 blijkt dat de exploitatie van de gemeentelijke begraafplaatsen op dit moment niet kostendekkend is. Het crematorium kan bijdragen in een kostendekkende exploitatie. Er is nog geen inzicht in de inkomsten en uitgaven (en daarmee op de resultaten) van de bijzondere begraafplaatsen. Wanneer gekozen wordt voor externe verzelfstandiging en de inzet op een groeiscenario, zal eerst nader onderzoek gedaan moeten worden naar de mogelijkheden om tot een gezamenlijke duurzaam kostendekkende exploitatie.

Als tussenstap kan met de bijzondere begraafplaatsen een samenwerking afgesproken worden op het gebied van begraven, beheer en onderhoud, het delen van kennis en ervaring. Ook kan gezamenlijk ingekocht worden. Op deze wijze hebben de bijzondere begraafplaatsen voordeel van de activiteiten van de gemeente.

Nadat ervaring is opgedaan met deze samenwerking en de gemeente ervaring heeft opgebouwd met de exploitatie van het crematorium kan besproken worden of verdergaande integratie mogelijk is.

6.3 Exploitatie door een of meerdere marktpartijen

Naast de exploitatie door de gemeente is een optie om de exploitatie over te laten aan bestaande marktpartijen. Het gaat hierbij om privatisering, waarbij een taak of organisatie-onderdeel volledig wordt overgedragen aan een marktpartij.

In hoofdstuk 3.2 is beschreven wat de ontwikkelingen zijn in Nederland met betrekking tot begraven en cremieren. Het blijkt dat marktpartijen veelal belangstelling hebben voor een crematorium, maar niet voor de begraafplaats(en). Het is echter belangrijk om de exploitatie van begraafplaatsen en crematorium in één hand te houden. En wel om de volgende redenen:

- Begraafplaats Zuiderhof vormt de entourage voor het crematorium.
- De gebouwen op de begraafplaats worden straks zowel voor begraven als cremieren gebruikt.
- Het crematorium kan zorgen voor meer asbestemmingen op de begraafplaatsen.

Wanneer het crematorium naar een marktpartij zou gaan, betekent dit dat een winstgevend onderdeel uit handen wordt gegeven en de inkomsten niet meer of in mindere mate ten goede komen van de begraafplaatsen, ook als een vergoeding voor de exploitatie van het crematorium wordt afgesproken. Overdracht van de exploitatie naar een marktpartij kan in de vorm van een concessie, het recht om de voorzieningen voor een bepaalde tijd voor eigen rekening en risico te beheren en exploiteren. Met de exploitant wordt een overeenkomst afgesloten, waaruit voortvloeit tegen welke vergoeding de partij het crematorium en de begraafplaatsen mag exploiteren en welke wederzijdse verplichtingen daarmee verbonden zijn.

Aandachtspunten:

- Een concessie moet worden aanbesteed. Hiervoor zijn de (Europese) aanbestedingsrichtlijnen van kracht.
- Overdracht van personeel. Vaak geldt hier de regel 'mens volgt werk' wat betekent dat het gemeentelijk personeel meegaat naar de marktpartij, wat betekent dat een sociaal plan opgesteld moet worden.
- Overdracht van personeel en eventueel een mogelijkheid tot terugkeer bij de gemeente.

- Verkoop, erfpacht/huur of gebruik van gebouwen en terreinen.
- Ontvlechtungskosten.
- Fiscale aspecten.
- Planning: wanneer de gemeente kiest voor privatisering verdient het aanbeveling op korte termijn een exploitant te zoeken. Een marktpartij heeft haar eigen visie op de inrichting van de gebouwen, wil haar eigen stempel drukken en huisstijl kiezen. Bovendien moeten de gebouwen passen bij de wijze waarop zij de dienstverlening wil organiseren. Bovendien voorkomt het dat de gemeente tijd en energie steekt in het opzetten van het crematorium, de contacten met uitvaartondernemers, de kinderziekten uit het crematorium moet halen, e.d. De eerste jaren van een nieuw crematorium zijn immers een leerproces voor de medewerkers.

Voordeel van deze wijze van exploiteren is dat expertise van de markt wordt gebruikt om het crematorium op te zetten en het geheel zo efficiënt mogelijk te runnen. De risico's van het exploiteren van het crematorium komen niet meer voor rekening van de gemeente.

Nadeel is dat wijzigingen aan de overeenkomst niet eenvoudig doorgevoerd kunnen worden. Dit kost vaak tijd en geld. De invloed van de gemeente is beperkt en kan alleen aangewend worden via de overeenkomst. Gemeente heeft geen invloed meer op de tarieven.

Risico's:

- Bestuurlijk risico: Privatiseren betekent een bestuurlijk risico. Mensen hebben in het verleden gekozen voor een gemeentelijke begraafplaats. Vaak ook omdat ze dachten dat er bij de gemeente op lange termijn zekerheid zou zijn met betrekking tot het graf. Externe verzelfstandiging of privatisering kan onrust veroorzaken bij de rechthebbenden op de graven. De partij met wie zij een contract (grafrecht) zijn aangegaan gaat veranderen. Wat betekent dat voor het onderhoud en voor de bestaande rechten? Communicatie is een belangrijk aandachtspunt. Ontevreden en boze rechthebbenden waren in Amersfoort en in Zeist destijds redenen om af te zien van de privatisering van de begraafplaatsen. Bij de privatisering van begraafplaats en crematorium IJsselhof in Gouda zijn er echter geen bezwaren van rechthebbenden binnengekomen.
- Bestuurlijk risico: Privatiseren betekent meer ruimte om te ondernemen. Dat betekent ook vaak meer risico, ook al zijn het verantwoorde risico's. Wanneer er iets mis gaat bij de private organisatie zal de gemeente daar soms toch op aangesproken worden door de pers en/of nabestaanden.
- Aanbestedingsrisico: Er is nog geen marktconsultatie gehouden. Er is nog geen zicht op belangstelling vanuit de markt voor de exploitatie van het crematorium in combinatie met de begraafplaatsen. Een aanbesteding kan mislukken.
- Financieel risico: Bij de aanbesteding kan het ook zo zijn dat de gemeente een bedrag moet bijbetalen wanneer zij het crematorium in combinatie met de begraafplaatsen op de markt zet. Er is nu nog niet gerekend aan de toekomstige exploitatie.

6.4 Exploitatie door markt en gemeente samen

Bij het **samen met marktpartijen** uitvoeren van de exploitatie komen rechtsvormen naar voren als een stichting of een besloten vennootschap. Hetgeen onder paragraaf 6.3 is geschreven is ook hier van toepassing. Het betekent ook dat een rechtspersoon moet worden opgericht waarin gemeente en marktpartij(en) samenwerken. In de statuten van de rechtsvorm wordt opgenomen hoe omgegaan wordt met tegenvallers, meevallers en uitbreiding van de werkzaamheden. Tevens dient het niveau van dienstverlening vastgelegd te worden. Hiervoor kan de gemeente een dienstverleningsovereenkomst afsluiten. Invloed wordt uitgeoefend via het bestuur of aandeelhoudersvergadering.

Voordeel van deze wijze van exploiteren is dat expertise van de markt wordt gebruikt om het crematorium zo efficiënt mogelijk te runnen. De risico's van het exploiteren van een crematorium worden gedeeld met de partijen in de rechtsvorm. De voor- en nadelen van de exploitatie worden over alle partijen van de rechtsvorm gedeeld.

Nadeel is dat wijzigingen aan de overeenkomst niet eenvoudig doorgevoerd kunnen worden. Dit kost vaak tijd en geld. De invloed van de gemeente is beperkt en kan alleen aangewend worden via het bestuur van de rechtsvorm. De voor- en nadelen van de exploitatie worden over alle partijen van de rechtsvorm gedeeld.

Aandachtspunten:

- De marktpartij(en) waarmee samengewerkt wordt, moet(en) via een aanbesteding geselecteerd worden. Hiervoor zijn de (Europese) aanbestedingsrichtlijnen van kracht.
- Overdracht van personeel. Vaak geldt hier de regel 'mens volgt werk' wat betekent dat het gemeentelijk personeel meegaat naar de nieuwe organisatie. Dat betekent dat een sociaal plan moet worden opgesteld.
- Overdracht van personeel en eventueel een mogelijkheid tot terugkeer bij de gemeente.
- Verkoop, erfpacht/huur of gebruik van gebouwen en terreinen
- Ontvlechtungskosten
- Fiscale aspecten.
- Planning: wanneer de gemeente kiest voor deze vorm van samenwerking verdient het aanbeveling op korte termijn een of meerdere marktpartijen te zoeken. Een marktpartij heeft haar eigen visie op de inrichting van de gebouwen, wil haar eigen stempel drukken en huisstijl kiezen. Bovendien moeten de gebouwen passen bij de wijze waarop zij de dienstverlening wil organiseren. Bovendien voorkomt het dat de gemeente tijd en energie steekt in het opzetten van het crematorium, de contacten met uitvaartondernemers, de kinderziekten uit het crematorium moet halen, e.d. De eerste jaren van een nieuw crematorium zijn immers een leerproces voor de medewerkers.

Risico's:

- Bestuurlijk risico: Samenwerken betekent een bestuurlijk risico.
- Bestuurlijk risico: Meer ruimte om te ondernemen betekent ook vaak meer risico, ook al zijn het verantwoorde risico's. Wanneer er iets mis gaat bij samenwerkingspartners zal de gemeente daar ook op aangesproken worden door de pers en/of nabestaanden. Het College/de wethouder kan aangesproken worden door de gemeenteraad.
- Bestuurlijk risico: gebrek aan slagvaardigheid in de samenwerking door verschillende belangen en verschillen in procedures/wijze van handelen tussen gemeente en marktpartijen.
- Aanbestedingsrisico: Er is nog geen marktconsultatie gehouden. Er is nog geen zicht op belangstelling vanuit de markt voor een dergelijke samenwerking. Een aanbesteding kan mislukken.
- Financieel risico: Het is zeer de vraag of marktpartijen willen bijdragen aan de exploitatie van de begraafplaatsen.

6.5 Afweging van scenario's

Bij de afweging van de meest geschikte en gewenste organisatie- en exploitatievorm zullen de volgende vragen beantwoord moeten worden:

- Wat wil de gemeente haar inwoners bieden en hoe wil zij dat organiseren?
- Welke doelstelling streeft de gemeente na met het geheel van begraven en cremen?
- Hoeveel invloed wil de gemeente uitoefenen op het beleid en op de tarieven?
- Hoeveel invloed wil de gemeente uitoefenen op de uitvoering?

De scenario's die in voorgaande paragrafen beschreven zijn, zijn in onderstaand overzicht met elkaar vergeleken. De beoordeling met + en – is bekeken vanuit het oogpunt van de gemeente. Zo is bij exploitatie in eigen beheer de bestuurlijke invloed het grootst (beoordeeld als ++), maar tegelijkertijd ook het exploitatierisico (beoordeeld als --).

	exploitatie door gemeente	extern verzelf- standigen	exploitatie door marktpartijen	exploitatie door markt en gemeente
Bestuurlijke invloed op beleid	++	+/-	--	+/- afh. van afspraken
Bestuurlijke invloed op uitvoering	++	+/-	--	+/- afh. van afspraken
Efficiency	+/-	+	+	+/- afh. van afspraken
Flexibiliteit	+/-	+	+	+
Exploitatie risico voor gemeente	--	+	++	+/- afh. van afspraken
Kosten voor gemeente	--	+	++	+/- afh. van afspraken
Juridische aspecten	--	+	++	- afh. van afspraken
Bestuurlijke gevoeligheid/ aansprakelijkheid	--	+	++	--
Slagvaardigheid	+/-	+	+	-
Mogelijkheid tot samenwerken met bijzondere begraafplaatsen	-	++	+/-	+/- afh. van afspraken
Realisatie	Bestaand	Vrije keuze vorm en invloed	Aanbesteding concessie	Aanbesteding

figuur 2, vergelijking scenario's voor begraven en cremen.

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de externe verzelfstandiging de beste optie is. De gemeente kan in deze optie nog steeds bestuurlijke invloed op het beleid uitoefenen en zo de opbrengst en het niveau van de dienstverlening beïnvloeden. Tevens is het onderbrengen van de bijzondere begraafplaatsen in een 'beheer organisatie' het best te regelen bij de optie van extern verzelfstandigen.

7. Conclusies en aanbevelingen

7.1 Conclusies

Uit de verkenning van de exploitatie van het crematorium en de begraafplaatsen en de mogelijkheden om crematorium en begraafplaatsen te exploiteren, kunnen de volgende conclusies getrokken worden:

- Bij de exploitatie van een crematorium is dienstverlening en inspelen op de wensen van de nabestaanden de basis voor een positieve exploitatie. Dat betekent dat de aula op Zuiderhof nog moet worden aangepast aan de hedendaagse eisen.
- De voorzieningen die nu gerealiseerd worden onder de titel crematorium worden – met uitzondering van de crematieoven – ook gebruikt voor begrafenissen. Er zal straks sprake zijn van dubbelgebruik van de voorzieningen.
- Het voordeel van één exploitatie begraven en cremeren is dat er optimale afstemming is en geen interne verrekening hoeft plaats te vinden, want aula en koffiekamer worden zowel voor begraven als cremeren gebruikt, op de begraafplaatsen zijn asbestemmingen voorhanden die mogelijk meer benut gaan worden, medewerkers worden zowel ingezet voor begraven als cremeren (administratie, graven en asbestemmingen, e.d.). Begraafplaats Zuiderhof vormt ook de entourage voor het crematorium.
- Bij de exploitatie en dienstverlening zouden ook de onderdelen die nu nog niet uitgewerkt zijn (horeca, urnenwinkel, condoleances, e.d.) meegenomen moeten worden. Het is belangrijk voor nabestaanden om met 1 partij te maken te hebben, waarmee de wensen afgestemd kunnen worden. En het is voor de dienstverlening van het crematorium en de begraafplaatsen belangrijk om een totaalconcept neer te zetten, om van ontvangst tot en met het verlaten van het terrein en later de asbestemming één gezicht neer te kunnen zetten. Bovendien komt het een efficiënte inzet van medewerkers ten goede. En het is belangrijk niet afhankelijk te zijn van een horeca-exploitant die mogelijk een andere visie heeft op dienstverlening.
- Wanneer de gemeente het crematorium realiseert en minimaal 10 jaar exploiteert kunnen met de inspecteur van Belastingen afspraken gemaakt worden over teruggave van de BTW op de koffiekamer en de urnenwinkel.
- Het crematorium met de voorzieningen zoals nu opgenomen, levert vanaf het tweede jaar een positief resultaat.
- De begraafplaatsen zijn moeilijk kostendekkend te maken door de terugloop in het aantal begravingen, een hoog percentage graven met grafrecht voor onbepaalde tijd en begraafplaatsen die vragen om een hoog onderhoudsniveau.
- De Wet op de lijkbezorging geeft ruimte om het crematorium en de begraafplaatsen voor andere exploitatievormen dan alleen uitvoering door de gemeente. Bij een aantal exploitatievormen zal ontheffing gevraagd moeten worden van de plicht om als gemeente een begraafplaats te hebben.
- De gemeente kan de exploitatie van het crematorium en de begraafplaatsen zelf ter hand nemen, maar ook extern verzelfstandigen, aan de markt overlaten of samen met de markt gaan exploiteren.
- De vraag komt naar voren of de gemeente er verstandig aan doet om het crematorium in handen van marktpartijen te geven. Uit de exploitatie opzet blijkt dat een crematorium, met het gebruik van behoudende cijfers, na twee jaar een positief saldo oplevert. Indien hier de € 100.000 voor het bevroren van de tarieven voor begraven en cremeren vanaf getrokken wordt, wordt dit positieve saldo bereikt na drie jaar. De vervolgvraag die rijst is voor welke prijs zo'n winstgevende activiteit dan aan de marktpartijen overgelaten kan worden, zonder dat dit de keuze voor begraven negatief beïnvloedt.
- De keuze voor een gezamenlijke exploitatie door gemeente en marktpartijen levert weinig voordelen ten opzichte van of intern verzelfstandigen of privatiseren. Door de verschillen in belangen kan dit leiden tot stagnatie en niet-slagvaardig handelen.

7.2 Aanbevelingen

Op basis van voorliggend document kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan:

- Begraafplaatsen en crematorium onderbrengen in een gezamenlijke exploitatie. Zowel bij exploitatie door de gemeente als bij overdracht aan een of meerdere marktpartijen.
- Wanneer gekozen wordt voor privatisering of samenwerking met een marktpartij verdient het aanbeveling dat de marktpartij zo snel mogelijk gezocht wordt. Zodat de marktpartij haar kennis en ervaring kan inbrengen bij de start van het crematorium, maar ook om te voorkomen dat de gemeente kosten maakt voor zaken waar de marktpartij anders tegen aan kijkt (inrichting gebouwen, huisstijl, communicatie, etc).
- Duidelijke keuzes maken: zelf doen, of extern verzelfstandigen of privatiseren van de combinatie van begraafplaatsen en crematorium.
- Wanneer een principekeuze wordt gemaakt voor exploitatie door of in samenwerking met een marktpartij eerst een marktconsultatie uit te voeren om de belangstelling en voorwaarden van marktpartijen in beeld te brengen.
- Nu eerst een marktpartij selecteren die de inrichting en/of exploitatie van het crematorium op zich neemt betekent een vertraging in de realisatie en dit staat haaks op het genomen raadsbesluit van december 2013. Een dergelijke concessie dient Europees aanbesteed te worden en daarmee is tijd gemoeid die we nu niet willen verliezen. Daarmee is de keuze voor een marktpartij minder voor de hand liggend.
- De exploitatie door de markt en de gemeente laten uitvoeren betekent eveneens een aanbesteding die tijd gaat kosten. Ondertussen kunnen wel de voorbereidingen en de realisatie uitgewerkt worden en dient de marktpartij de inrichting te gebruiken zoals deze wordt aangeboden, de gemeente gebruikt die immers ook voor de begrafenissen.

7.3 Voorstel

De vraag die voorligt is: hoe kunnen de begraafplaatsen en het crematorium zo effectief en efficiënt mogelijk geëxploiteerd worden? En hoe kan de organisatie van de exploitatie en het beheer en onderhoud van de begraafplaatsen bijdragen aan duurzaam kostendekkende lijkbezorging in Hilversum?

Alles afwegend is het voorstel om in te zetten op externe verzelfstandiging van de gemeentelijke begraafplaatsen en het crematorium.

En nader onderzoek te doen naar de situatie van de bijzondere begraafplaatsen en inzicht te krijgen in de wensen en behoeften van de (beheerders van de) bijzondere begraafplaatsen. Mede op basis daarvan kan een groeimodel voor de op te richten organisatie worden gemaakt.

Met het oog op de samenwerking met de bijzondere begraafplaatsen en het feit dat de exploitatie van de begraafplaatsen geen commercieel doel dient, is het voorstel een stichting op te richten.

Inzicht in de situatie van de bijzondere begraafplaatsen is nodig om te voorkomen dat:

- De exploitatie van begraafplaatsen en crematorium niet kostendekkend wordt
- De renovatie van begraafplaats Bosdrift niet uitgevoerd kan worden
- De tarieven niet bevroren kunnen worden, zoals uitgesproken door de gemeenteraad in december 2013.