

# Uitgangspuntennotiti

## Kaderstelling begraafbeleid





## Onderwerp 1 Capaciteit

### Actueel beleid

Hoogeveen kent negen begraafplaatsen, waarvan Zevenberg de nieuwste is. Pas in 1990 is begonnen met het uitgeven van graven voor bepaalde tijd. Tot die tijd werden graven voor onbepaalde tijd uitgegeven. In de kern Hoogeveen moest begraafplaats Zevenberg aangelegd worden, omdat zowel de oude als de nieuwe begraafplaats aan de Zuiderweg vol waren.

Sinds ongeveer 2015 vallen particuliere graven terug aan de gemeente, omdat rechthebbenden afstand deden. Deze grafruimte is in te zetten voor de uitgifte van nieuwe graven.

Het actuele capaciteitsbeleid is in 2011-2013 vastgesteld door de Raad en B&W via de notitie Begraven in Hoogeveen, het Addendum bij deze notitie, het ruimingsprotocol (voluit Protocol werkwijze bestaande graven, urnenissen-/kelders), de oplegnotitie bij het ruimingsprotocol en de aanvullende oplegnotitie bij het ruimingsprotocol.

Het houdt kortweg in:

- Er wordt niet actief geruimd en herbegraven. Bij een naderend capaciteitstekort wordt bij de raad een besluit en krediet aangevraagd om ruimte vrij te maken.
  - De onderliggende motivatie voor dit beleid was kostenbesparing: in 2011 was geraamd dat minstens tien jaar geen ruimtegebrek zou zijn. Daardoor hoefde geen jaarlijks budget voor cyclisch begraven beschikbaar te zijn.
- Grafbedekkingen van graven zonder rechthebbenden worden verwijderd na een zorgvuldige procedure, genaamd ruimingsprotocol.
- Grafbedekkingen van algemene graven worden na afloop van de grafrusttermijn niet verwijderd. De onderliggende reden dateert uit 2011 (Addendum bij notitie Begraven in Hoogeveen): bij de algemene graven kunnen mogelijk historische graven zijn. Dat moest eerst gecontroleerd worden. Tot die tijd moesten algemene graven blijven liggen en er werd geen budget ter beschikking gesteld om grafstenen van algemene graven te verwijderen. De controle op eventuele historische graven is bij het vrijmaken van grafruimte in Hollandscheveld in 2021 uitgevoerd. Echter het bijbehorende budget om op alle begraafplaatsen na afloop grafurust de grafbedekkingen van algemene graven weg te halen (dit hoort namelijk tot onderhoud van gemeente) is nooit opgenomen in de begroting. Stenen blijven liggen op algemene graven, ook al vallen ze standaard na 10 jaar terug aan de gemeente.
- Sinds 2006 zijn de criteria voor historische graven vastgesteld. Er wordt op gecontroleerd, voorafgaande aan het weghalen van grafstenen of ruimen van graven.

### Constateringen en knelpunten

- De Zuiderweg in Hoogeveen is sinds enkele jaren vol. De overweging destijds om hier geen nieuwe grafruimte vrij te maken, was de verwachting dat begraafplaats Zevenberg voldoende ruimte zou geven. Echter het ruimtegebrek aan de Zuiderweg veroorzaakt ook:
  - De aanloop zal jaar na jaar minder worden. Dat geeft uiteindelijk een verlaten indruk;
  - Het onderhoud wordt door steeds minder rechthebbenden gedragen;
  - Maar vooral: teleurstelling en verdriet bij inwoners vanwege de verplichte gang naar Zevenberg. Jaarlijks willen circa 40 overledenen zich eigenlijk aan de Zuiderweg laten begraven. Dat is ongeveer de helft van het aantal nieuwe grafuitgiffen op Zevenberg;
- Op begraafplaats Zevenberg gaat de uitgifte van nieuwe graven harder dan verwacht. Er is tot circa 2029 capaciteit. Dat is uitgaande van de optimale grafuitgifte zoals de architect dat ontworpen had voor de ruimtelijke kwaliteit. Er is na 2029 nog wel inbreidingscapaciteit voor enkele jaren. Inbreiden gaat echter sterk ten koste van de ruimtelijke kwaliteit. Vrijkomende graven zijn pas vanaf 2031 in te zetten voor cyclisch begraven.
- Op Zevenberg is een uitbreidingsterrein (achter het crematorium) beschikbaar met de bestemming begraven. De inrichting hiervan vraagt echter om zeer hoge investeringen en een lange (circa 5 tot 7 jaar) voorbereidingstijd. Het is nu akkerland.
- De termijn tussen signaleren van een dreigend tekort en daadwerkelijke ruiming is erg lang om op tijd een capaciteitsgebrek op te heffen volgens het huidige beleid (een besluit en krediet aanvragen);

- Er is een licht afnemende belangstelling voor begraven en een licht toenemende belangstelling voor asbestemmingen. Op begraafplaats Zevenberg is nieuwe urnenruimte nodig. Op sommige andere begraafplaatsen zijn de beschikbare urnenplaatsen beperkt maar voorlopig voldoende, omdat de ruimte cyclisch gebruikt wordt;
- Het aantal verstrooivelden is te laag. Er zijn strooivelden nodig op alle begraafplaatsen, behalve die van Tiendeveen en Hoogeveen Zuiderweg. De benodigde investeringen zijn laag en vooral bedoeld voor markering en opwaardering van de plek (mooie struik of boom, haagje o.i.d.);
- Er is geen verzamelgraf op Zevenberg. Dit is een noodzakelijke voorziening op iedere begraafplaats.
- Het achterwege blijven van regelmatige ruiming van graven leidt tot te snel vol raken van de begraafplaatsen, gebrek aan inkomsten, een gevoel van rechtsongelijkheid (rechthebbenden kunnen erop gaan rekenen dat een graf in stand blijft en verlengen daarom niet) en het risico op moeten uitbreiden via hoge investeringskosten en extra onderhoudskosten voor de uitbreidingen;
- Het laten liggen van grafbedekkingen op algemene graven leidt tot een gevoel van rechtsongelijkheid bij de rechthebbenden van particuliere graven;
- De controle op het eventueel vóórkomen van historische graven is nog niet opgenomen in een protocol. Een logische plek is het ruimingsprotocol. Dat protocol wordt opgenomen in een geheel van beleidsregels.

## Oplossingen en hun effecten

- Een doorlopende cyclus voor hergebruik van graven instellen. Jaarlijks zoveel graven vrijmaken, als dat er nieuwe graven nodig zijn. Dit (cyclisch begraven) is landelijk een gebruikelijke maatregel.
  - Cyclisch begraven zorgt langdurig voor voldoende capaciteit, zonder noodzaak tot nieuwe begraafplaats of uitbreiding;
  - Het geeft meer mogelijkheden om een graf in een rij uit te zoeken en willen mensen graag;
  - Het geeft reële zicht op de werkelijke kostendekkendheid, omdat de kosten voor cyclisch ruimen dan in de begroting zichtbaar worden;
  - Hergebruik van graven heeft soms gewenning nodig, het wordt beter ervaren als een gebruikelijk onderdeel van begraafplaatsbeheer;
  - Het voorkomt een gevoel van rechtsongelijkheid ten opzichte van rechthebbenden die wel grafrechten verlengen en daarvoor betalen;
  - Grafvelden of grafrijen die langdurig niet nodig zijn voor de capaciteit, kunnen op een andere manier beheerd worden. Bijvoorbeeld om de biodiversiteit te vergroten, flexibel ingezet worden voor andere soorten graven (algemene graven, een asverstrooiveld of natuurlijk begraven).
- Op de Nieuwe begraafplaats aan de Zuiderweg eenmalig een groter aantal graven (het aantal moet nog berekend worden) vrijmaken.
  - Dat geeft weer plek voor inwoners die zich hier graag laten begraven;
  - Het garandeert aanloop, een verzorgd beeld en blijvende betrokkenheid bij deze begraafplaats;
  - Het voorkomt dat in 2029 ook Zevenberg vol is.
- Het uitbreidingsterrein op Zevenberg inzetten: het voorbereidings- en realisatiekrediet beschikbaar stellen en beginnen met de voorbereidingen om het veld in 2028 gereed te hebben. De benodigde onderhoudskosten te zijner tijd ter beschikking stellen.
  - De benodigde investering is erg hoog, onder meer vanwege de verplichting van archeologisch onderzoek en de benodigde inrichting (met name de padenstructuur);
  - Het uitbreidingsterrein is niet meer inzetbaar voor andere begraafdoelen, bijvoorbeeld natuurbegraven;
  - De benodigde onderhoudskosten nemen toe, terwijl de inkomsten niet toenemen.
- Als noodoplossing: inbreidingsruimte gebruiken op Zevenberg
  - De ruimtelijke kwaliteit is voor tientallen jaren lager dan nu;
  - De benodigde onderhoudskosten nemen nauwelijks toe.
- Op alle begraafplaatsen asverstrooivelden inrichten, een verzamelgraf en een uitbreiding voor urnenplaatsen maken op Zevenberg.
- Grafbedekkingen op algemene graven conform het ruimingsprotocol één jaar na afloop verwijderen, of (na herbegraving op verzoek rechthebbende) verplaatsen naar een nieuw, particulier graf.
- Het ruimingsprotocol uitbreiden met een check op het voorkomen van historische graven. Het ruimingsprotocol opnemen in het Uitvoeringsbesluit begraafplaatsen. Het Uitvoeringsbesluit een eerste keer na instemming met de Raad vaststellen.

## Keuzeopties in beleidsuitgangspunten. Keuze tussen A of B

### A. Uitbreiding van de capaciteit met een actieve rol voor begraafplaats Zuiderweg

Maak ruimte voor particuliere graven op de nieuwe begraafplaats aan de Zuiderweg en algemene graven aan de oude begraafplaats aan de Zuiderweg, om begraven daar weer mogelijk te maken voor degenen die dat graag willen en zodat deze begraafplaatsdelen goed bezocht blijven. Stel de benodigde investering hiervoor zo snel mogelijk beschikbaar, per 2025 of uiterlijk in 2026.

Stel het budget beschikbaar voor alle begraafplaatsen het cyclisch begraven in en stel het benodigde budget beschikbaar binnen de begroting voor groot onderhoud. Behoud de maatregel om grafbedekkingen te verwijderen na afloop van de grafrechten of bij verwaarlozing van het graf bij particuliere graven. Stel dit ook in voor algemene graven na afloop van de grafrust.

Investeringskosten: matig

Benodigd onderhoudsbudget structureel: hoger

Verwachte opbrengsten: gelijkblijvend

### B. Uitbreiding van de capaciteit door inzet van het uitbreidingsveld op Zevenberg

Begin zo spoedig mogelijk met de voorbereiding van het geschikt maken van het uitbreidingsveld. De benodigde voorbereiding vraagt naar verwachting 5 tot 7 jaar.

Geef als noodoplossing op Zevenberg per 2029 uit nieuwe graven via inbreiding en accepteer de lagere ruimtelijke kwaliteit.

Stel voor alle begraafplaatsen het cyclisch begraven in en stel het benodigde budget beschikbaar binnen de begroting voor groot onderhoud. Behoud de maatregel om grafbedekkingen te verwijderen na afloop van de grafrechten of bij verwaarlozing van het graf bij particuliere graven. Stel dit ook in voor algemene graven na afloop van de grafrust.

Investeringskosten: zeer hoog

Benodigd onderhoudsbudget structureel: sterk hoger, vanwege ingebruikname van nieuw terrein

Verwachte opbrengsten: gelijkblijvend.

## Onderwerp 2 Natuurbegraafplaats en/of natuurlijk begraven

### Actuele situatie

De interesse in een natuurgraf groeit landelijk gezien sterk. De geïnteresseerden willen ook na hun dood graag bijdragen aan meer natuur. Een andere sterke motivatie is de lange duur van de grafrechten van een natuurgraf, waardoor nabestaanden geen zorgen over verlenging hebben.

Hoogeveen heeft geen natuurbegraafplaats of optie om zich natuurlijk te laten begraven. Wel zijn er enkele succesvolle commerciële natuurbegraafplaatsen in de omgeving (Ommen, Meppen, Eext, Zuidvelde) en een nieuwe (Mantingerveld, net buiten de gemeentegrens) is in ontwikkeling. De gemeente De Wolden is in een vroeg stadium met een onderzoek naar mogelijkheden van een natuurbegraafplaats of natuurlijk begraven.

Geïnteresseerde inwoners uit Hoogeveen weten de weg te vinden naar de bestaande natuurbegraafplaatsen. De vraag is, of dit aanbod voldoende is en of de gemeente sowieso het aanbod zou willen en kunnen verbreden met natuurbegraven. De gemeente is overigens niet verplicht om een variatie aan begraafvormen (zoals algemeen of particulier graf, kindergraf, urnenmuur, urnengraf enzovoort) aan te bieden. Een breed aanbod geeft wel keuzevrijheid aan inwoners en zorgt ervoor, dat de gemeentelijke begraafplaatsen in trek blijven.

Een kleine steekproef onder uitvaartverenigingen in maart 2024 leert, dat hun leden zeker belangstelling hebben. Een inschatting is circa 10%. Dat komt overeen met het landelijk percentage dat zich het liefst in een natuurgraf wil laten begraven. Niet al deze belangstellenden kiezen uiteindelijk daadwerkelijk voor een natuurbegraafplaats. Een argument dat de uitvaartverenigingen noemden, is de te grote reisafstand. De meeste nabestaanden zijn op leeftijd: het is belangrijk dat ze een graf nabij hun woonplaats kunnen bezoeken. Een deel van de belangstellenden kiest daarom voor een “gewoon” graf of voor een crematie. Het is onbekend hoeveel mensen die kiezen voor een van de commerciële natuurbegraafplaatsen liever (of ook) voor een natuurgraf op een gemeentelijke begraafplaats hadden gekozen.

### Constateringen en knelpunten

- Momenteel zijn er geen mogelijkheden voor natuurbegraven of natuurlijk begraven op de gemeentelijke begraafplaatsen of elders binnen de gemeente;
- Er blijkt wel vraag te zijn naar een natuurgraf binnen de gemeente. Een betrouwbare inschatting van het aantal geïnteresseerden is op dit moment niet te maken. Het is onbekend wat het betekent voor het aantal reguliere begravingen en asbestemmingen op de gemeentelijke begraafplaatsen;
- Er kan ook vraag zijn naar natuurlijk begraven op een gemeentelijke reguliere begraafplaats. Het grote verschil met een regulier graf zit in de regels voor grafbedekkingen: die mogen alleen van snel vergankelijk materiaal zijn, zoals een boomschijf. De grafduur is bij voorkeur 50-70 jaar, vanwege een rustige natuurontwikkeling en om de zorgen voor een verlenging weg te nemen;
- Uit een eerste verkenning naar geschikte locaties op de gemeentelijke begraafplaatsen blijkt, dat alleen het uitbreidingsveld op begraafplaats Zevenberg geschikt is. De ligging en de ruimtelijke kwaliteit van deze begraafplaats sluit goed aan (natuurwaarden, kruidenvegetaties);
- Een investering in het realiseren van een natuurbegraafplaats is lager dan die voor een reguliere begraafplaats, omdat er geen (asfalt)paden gemaakt hoeven te worden en de beplanting goedkoper is aan te leggen. In tegenstelling tot een reguliere begraafplaats kan een natuurbegraafplaats zichzelf terugverdienen, onder bepaalde voorwaarden;
- De onderhoudskosten van een natuurbegraafplaats zijn lager dan dat van een reguliere begraafplaats.

### Oplossingen en hun effecten

- Een breder bevolkingsonderzoek geeft een betere inschatting van de vraag naar een natuurgraf binnen de gemeente en het effect van de komende natuurbegraafplaats in Mantingerveld. Dan kan een onderbouwde keuze gemaakt worden.
- Bij een duidelijke vraag vanuit de bevolking naar natuurbegraven binnen de gemeente kan de locatie op Zevenberg – eventueel gefaseerd – ontwikkeld worden;
- Geen gemeentelijke natuurbegraafmogelijkheid realiseren. De ontwikkeling aan de markt overlaten. De effecten zijn:

- De uitbreidingslocatie van Zevenberg blijft behouden voor een reguliere uitbreiding van de begraafplaats of voor andere begraafbestemmingen bij toekomstige, nog onbekende trends in de uitvaart;
- Er zijn geen investeringen nodig. Maar ook geen opbrengsten te verwachten;
- Inwoners zijn beperkter in hun keuzemogelijkheden.
- Een of meerdere grafvelden beschikbaar stellen voor natuurlijk begraven. Hiervoor moeten dan wel grafvelden vrij zijn. Op Elim is momenteel een mogelijk geschikte locatie. Hier zijn wel hoge investeringskosten nodig om de bodem geschikt te maken; de bodem bevat o.a. puin en de grond moet uitgewisseld worden. Misschien komen in de toekomst meer geschikte locaties vrij. De effecten zijn:
  - Meer keuzemogelijkheden voor inwoners;
  - Een hogere kostendekkendheid (mits een veld niet nodig is voor reguliere capaciteit);
  - Een grote natuurlijke uitstraling, die wel gewaardeerd of geaccepteerd moet worden door huidige begraafplaatsbezoekers;
  - Een kleine aanpassing van de grafbedekkingsregels in een collegebesluit.

## Keuzeopties in beleidsuitgangspunten. Keuze tussen A, B of C

A. Geen natuurbegraafplaats (of grafvelden op een bestaande gemeentelijke begraafplaats met natuurgraven) (laten) ontwikkelen

Geen actieve inzet op ontwikkeling van een gemeentelijke natuurbegraafplaats of grafvelden met natuurbegraven.

Benodigd budget incidenteel: geen

Benodigd budget structureel: geen

Verwachte opbrengsten: lager, want een deel van de belangstellenden kiest voor een niet-gemeentelijke natuurbegraafplaats

B. Een gemeentelijke natuurbegraafplaats (of grafvelden met natuurgraven) ontwikkelen, onder voorwaarde van voldoende belangstelling

Een marktonderzoek kan uitwijzen of voldoende inwoners belangstelling hebben voor een natuurgraf binnen de gemeentegrenzen. De uitbreidingslocatie op Zevenberg blijft gereserveerd voor een natuurbegraafplaats, indien hiervoor voldoende vraag blijkt te zijn. Los hiervan kunnen een of meer grafvelden op gemeentelijke natuurbegraafplaatsen aangewezen worden voor natuurbegraven.

Benodigd budget incidenteel: hoog voor de ontwikkeling van een natuurbegraafplaats, hoewel minder hoog dan de kosten voor de inrichting van een reguliere begraafplaats. Matig tot hoog voor de ontwikkeling van bestaande grafvelden, afhankelijk van de benodigde voorbereidingskosten voor de bodem.

Benodigd budget structureel: afhankelijk van de keuze

Verwachte opbrengsten: licht hoger, want een deel van de belangstellenden heeft liever een nabije natuurbegraafplaats dan een natuurgraf buiten de gemeentegrenzen.

C. Ontwikkeling van een natuurbegraafplaats overlaten aan de markt

Geen actieve inzet op ontwikkeling van een gemeentelijke natuurbegraafplaats of grafvelden met natuurbegraven. Het initiatief overlaten aan een derde partij.

Benodigd budget incidenteel: geen, tenzij de derde partij vraagt om extra infrastructuur

Benodigd budget structureel: geen

Verwachte opbrengsten: lager, aangezien een deel van de belangstellenden kiest voor een niet-gemeentelijke natuurbegraafplaats

## Onderwerp 3 Onderhouds- en inrichtingsniveau

### Actuele situatie

De gemeente besloot in 2011-2012 omwille van kostenbesparing dat het onderhoudsniveau van een hoog niveau naar een standaard niveau moest gaan. Tegelijk is het onderhoudsbudget verlaagd.

Het standaard onderhoudsniveau wordt grotendeels behaald. Dat betekent dat het beeld op de begraafplaatsen er over het algemeen netjes onderhouden uitzien. De bomen worden goed onderhouden.

In het beheer houden de beheerders rekening met aanwezige natuurwaarden. Deze zijn afgelopen jaren op sommige begraafplaatsen duidelijk groter geworden. Onder meer op Zevenberg is door het deskundige beheer de kruidenvegetatie en biodiversiteit in goede toestand.

Op enige onderdelen is sprake van achterstallig onderhoud. Deels betreft dat groot onderhoud, zoals een kapotte poort of verouderde beplanting. Voor een klein deel betreft het dagelijks onderhoud, zoals plekken met bramen. Dit valt wel op bij bezoekers.

De begraafplaatsen zijn eenvoudig en basaal ingericht met paden, grafvelden, beplanting en meubilair. Er zijn geen extra verzorgde of ingerichte plekken, zoals bij entrees of langs de hoofdpaden.

### Constateringen en knelpunten

- Bij de budgetverlaging in 2012 is te veel bezuinigd. Er zijn onvoldoende uren beschikbaar voor onderdelen van het dagelijks onderhoud. Er is een te laag budget voor klein en groot onderhoud. Er is te weinig rekening gehouden met onvoorziene situaties en calamiteiten (storm, verdroging, te veel neerslag). Het gevolg is een te lage onderhoudskwaliteit op onderdelen (kuilen in paden, kapotte of afbladderende poorten, verouderde beplanting). De consequenties zijn:
  - Een nadelige invloed op de functionaliteit. Op begraafplaatsen komen veelal oudere mensen. Die hebben last van ongelijke paden. In een stoet met de baar is het belangrijk dat de verharding goed beloopbaar is;
  - Een nadelige invloed op de technische kwaliteit van beplanting, meubilair en paden. Uitblijven van groot onderhoud betekent dat een onderdeel (een vak met planten, een hekwerk) sneller volledig vervangen moet worden, de technische levensduur neemt t af;
  - Een nadelige invloed op de beeldkwaliteit. Op begraafplaatsen wordt een hoge kwaliteit verwacht, ook omdat mensen grafrechten betalen.
- De herziene BBV (Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten) is in 2019 in werking getreden. De BBV geeft duidelijke aanwijzingen voor de verplichtingen voor het onderhouden van begraafplaatsen als kapitaalgoed. Ze moeten zodanig onderhouden worden, dat er geen achterstallig onderhoud ontstaat. Er is nu te weinig of (op onderdelen) geen onderhoudsbudget beschikbaar voor klein en groot onderhoud. De consequenties zijn al bij het vorige punt besproken. Het gaat om noodzakelijk onderhoud van:
  - Groot onderhoud aan en kleine renovaties van het groen op de begraafplaatsen;
  - Groot onderhoud aan element- en halfverhardingen;
  - Reparaties en vervanging van meubilair (informatieborden, watertappunten, kranen, banken, afvalbakken) en hekwerken en poorten;
  - Reparaties en vervanging van drainage en riolering.
- Er is geen budget voor kleine opwaarderingen op zichtlocaties. Zoals het planten van bollen of andere opvallende beplanting bij entrees, hoofdpaden en gedenkplaatsen, het tijdschilderen van poorten en hekwerken, het plaatsen van een mooie bank.
  - Dit zijn juist wel de locaties die extra in het oog vallen bij bezoekers en waardoor hun waardering tegen kleine investeringen is te vergroten.

### Oplossingen en hun effecten

- Verhogen van het jaarlijks budget voor dagelijks onderhoud.
  - Hierdoor ontstaan geen achterstandsituaties meer in de beplanting;

- Beschikbaar stellen van een jaarlijks budget voor klein en groot onderhoud aan groen, paden, meubilair, hekwerken, drainage en riolering.
  - Hierdoor is blijvend een goede functionaliteit mogelijk van de begraafplaatsen als geheel;
  - Hierdoor voldoet de gemeentelijke begroting aan het BBV;
- Beschikbaar stellen van een eenmalig budget voor het wegwerken van achterstanden.
  - Hierdoor worden de achterstandsituaties opgeheven.
- Beschikbaar stellen van een jaarlijks budget voor kleine opwaarderingen op zichtlocaties en daarmee samenhangend voor het dagelijks onderhoud daarvan.
  - Dit vergroot de aantrekkelijkheid van de begraafplaatsen en de tevredenheid van bezoekers;
  - Het heeft een positieve invloed op het aantal mensen dat zich graag laat begraven op een gemeentelijke begraafplaats.

## Keuzeopties in beleidsuitgangspunten. Keuze tussen A of B

A. Handhaving van het onderhouds- en inrichtingsniveau, wel met goed onderhoud  
Handhaaf het standaard onderhoudsniveau. Verhoog de budgetten voor dagelijks en groot onderhoud, om de functionaliteit en beeldkwaliteit te verbeteren en de levensduur van het kapitaalgoed begraafplaats te verlengen (volgens de richtlijnen van de BBV). Stel een eenmalig budget ter beschikking voor het op peil brengen naar normaal niveau.

Benodigd budget incidenteel: matig

Benodigd budget structureel: matig

Verwachte opbrengsten: gelijk niveau

B. Als optie A, inclusief opwaardering van zichtlocaties

Voer de maatregelen van optie A uit. Met als extra: bepaal de locaties die het meest van belang zijn voor de uitstraling van de begraafplaats. Zoals de entrees, belangrijke gedenkplekken of de hoofdpaden. Richt extra middelen en aandacht op deze plekken om hun uitstraling te verbeteren of om hun culturele of historische waarde voor het voetlicht te brengen.

Benodigd budget incidenteel: matig

Benodigd budget structureel: matig

Verwachte opbrengsten: gelijk niveau



## Onderwerp 4 Kostendekkendheid: normering

### Actuele situatie

De huidige norm voor kostendekkende exploitatie komt uit een raadsbesluit van 1998. Dit besluit is sindsdien in stand gehouden en was ook uitgangspunt voor de Nota Begraven in Hoogeveen in 2011. De norm houdt in: 100% van de variabele kosten en 70% van de vaste kosten voor begraven moet worden gedekt uit de tarieven. De resterende 30% van de vaste kosten wordt uit de algemene middelen betaald.

Om de norm te kunnen bereiken is in 2011 aan de kostenkant bespaard door te bezuinigen op het onderhoud en het onderhoudsniveau (zie Onderwerp 3 Onderhouds- en inrichtingsniveau). Een deel van de kosten voor de begraafplaatsen is in de berekeningen destijds buiten beschouwing gelaten. Zoals de kosten voor de gebouwen, onderhoud paden en kosten voor ruimen. Tegelijkertijd werden de tarieven verlaagd.

De kostendekkendheid wordt aan de inkomstenkant bepaald door de inkomsten van graf- en begraafrechten. Deze opbrengsten waren afgelopen jaren relatief hoog. Oorzaak was een administratieve inhaalslag in verband met verlopen termijnen. Dit leverde tijdelijk een piek van verlengde grafrechten op. Daarnaast is er een tendens om meer te cremen ten opzichte van begraven. De tarieven voor asbestemmingen zijn relatief laag in Hoogeveen. De tarieven voor begraven zijn afgelopen jaren op gelijk niveau gebleven.

De kosten zijn gestegen en stijgen komende jaren verder, met name door indexering van loonkosten intern en voor derden en door toerekening van kosten die tot nu toe buiten beschouwing zijn gebleven (zie onderwerp 3 Onderhoud).

De kostendekkendheid was afgelopen jaren positief. Met ingang van 2025 is een nadelig saldo te verwachten. De kostendekkendheid zal altijd blijven fluctueren.

### Constateringen en knelpunten

- De kostendekkendheid was afgelopen jaren positief door de wijze van berekenen (de “30-70” verhouding), door essentiële onderhoudskosten buiten beschouwing te laten en door de eenmalige inhaalslag in verlengingen van verlopen termijnen.
  - Dit geeft een scheef beeld van de kostendekkendheid;
- Het scheve beeld van de kostendekkendheid gaf soms het idee, dat aan de begraafplaatsen verdiend werd. Dat is nooit het geval geweest. Dit vertroebelt discussies.
- Aan de inkomstenkant worden de opbrengsten – bij ongewijzigd beleid - de komende jaren lager. Vooral omdat steeds meer mensen zich laten cremen in plaats van begraven en de tarieven voor asbestemmingen relatief laag zijn. De invloed van omzetverlies omdat meer mensen een natuurgraf willen hebben en de gemeente die niet aanbiedt, is waarschijnlijk laag. Dat kan in de toekomst (wat) groter worden, maar dat is nu niet te ramen;
- Aan de kostenkant moeten meer onderdelen worden meegenomen in de begroting. Dat betekent niet dat deze kosten verplicht in de norm voor de kostendekkend opgenomen moeten worden. De gemeente kan ervoor kiezen om het aandeel vanuit de algemene middelen te vergroten;
- Tarieven worden niet standaard geïndexeerd, terwijl de kosten wel hoger worden.

### Oplossingen en hun effecten

- Een reëler beeld van de kostendekkendheid geven, door alle reële kosten mee te nemen aan de kostenkant. Dit geeft een beter inzicht voor het goed kunnen nemen van besluiten;
- Accepteren dat de kostendekkendheid meerdere jaren achtereen in een bepaalde richting fluctueert. Bijvoorbeeld: de tijdelijke duur van de hogere inkomsten afgelopen jaren was tevoren bekend. Dit kan in de toelichting op de jaarrekeningen;
- De berekening van de kostendekkendheid behouden. Het effect is:
  - De tarieven fluctueren jaarlijks. Ze kunnen hoger of lager worden;
  - Fluctuatie geeft onrust. De fluctuatie kan gedempt worden door de tarieven bijvoorbeeld eens per vijf jaar te herzien, in plaats van jaarlijks;
  - Lagere tarieven betekent altijd ontevredenheid en gevoel van rechtsongelijkheid bij mensen die net verlengd hebben;

- Hogere tarieven betekent mogelijk een te sterke prikkel om te willen besparen op kosten voor noodzakelijk onderhoud. Waardoor op termijn de onderhoudstoestand achterstallig wordt en hoge eenmalige investeringen nodig zijn om dit in te halen;
- De normering voor de kostendekkendheid loslaten en de begraafplaatsen zien en waarderen als algemene voorziening (begraafplaats en groenvoorziening). Het effect is:
  - Meer rust in de tarieven en de discussie hierover.
- Een jaarlijkse indexering op tarieven toepassen conform de Dienstprijzenindex (DPI) van het CBS
  - Dit betekent een automatische stijging van de tarieven.

## Keuzeopties in beleidsuitgangspunten. Keuze tussen A of B

Op basis van de gemaakte keuze zal in de volgende fase een verdere uitwerking aan tarifiering worden gegeven.

### A. 100% van de kosten moet gedragen worden door de nabestaanden

De begraafplaats wordt niet gezien als algemene voorziening. De kosten voor onderhoud en beheer van de begraafplaatsen moeten voor 100% gedekt worden uit de tarieven.

Gevolg: de tarieven zullen sterk stijgen.

Voor een reële kostendekkendheid moeten de kosten geactualiseerd worden, mede op basis van de overige keuzen in uitgangspunten. Bepaal welke kosten meetellen voor de kostendekkendheid. Stel op basis daarvan de tarieven vast.

In de jaarrekening is het eindresultaat ongeveer 100% kostendekkendheid. De jaarlijkse fluctuatie (als gevolg van de natuurlijke daling of stijging van begravingen/asbestemmingen en verlengingen) is te dempen, door de tarieven bijvoorbeeld eens per vijf jaar aan te passen.

### B. Loslaten van de norm voor kostendekkendheid

De begraafplaats wordt deels gezien als algemene voorziening. De tarieven worden bepaald op basis van wat redelijk wordt gevonden. Of ze worden afgestemd op die van omliggende begraafplaatsen.

De kostendekkendheid wordt nog steeds berekend, maar zonder normering, of op basis van een streven. Kosten worden wel toegerekend aan de begraafplaatsen, maar er wordt geaccepteerd dat ze deels betaald worden uit algemene middelen. Voor een reële kostendekkendheid moeten de kosten geactualiseerd worden, mede op basis van de overige keuzen in uitgangspunten. Bepaal welke kosten meetellen.

Kies bij voorkeur nooit voor verlaging van de tarieven vanwege de ongewenste effecten daarvan, maar bevries eventueel de tarieven voor een of enkele jaren. Ga daarna over tot jaarlijkse indexering, of bepaald jaarlijks opnieuw de tarieven naar redelijkheid.