

**Onderzoek totstandkoming
begraaftarieven gemeente Bedum
2005-2008**

Rekenkamercommissie gemeente Bedum

Samenstelling:

Drs. E. de Haan (voorzitter)

Drs. W. Feenstra

K. Hoekzema

T. Rietsema

J. van der Veur

Dr. A. van den Assem

Contact:

Drs. H. Reijsoo (secretaris)

Postbus 38

9780 AA Bedum

Tel. 050-3018911

Deel 1:

Nota van Conclusies en Aanbevelingen

Inhoudsopgave deel 1

1.	Voorwoord en verantwoording	5
2.	Leeswijzer	7
3.	Inleiding	9
4.	Conclusies	10
5.	Aanbevelingen	14
6.	Nazorg	15

1. Voorwoord en verantwoording

In de periode februari tot en met mei 2009 heeft de Rekenkamercommissie onderzoek gedaan naar de totstandkoming van de begraaf-tarieven van de gemeente Bedum over de periode 2005-2008. Met dit onderzoek stelt de Rekenkamercommissie zich ten doel de gemeenteraad inzicht te bieden in de besluitvorming rondom de tarievenopbouw en de hiervoor beschikbare informatie.

De commissie heeft zich bij de selectie van het onderwerp laten leiden door de inbreng van de raadsfracties en het belang dat de commissie hecht aan goede en transparantie besluitvorming.

Dit onderzoek gaat niet over de gevolgen van beleid door de vaststelling van de tarieven. Het onderzoek richt zich op de vraag of de raad kon beschikken over voldoende en kwalitatieve informatie om een weloverwogen besluit te kunnen nemen.

Na vaststelling van de onderzoeksvraag door de Rekenkamercommissie in februari 2009, heeft de commissie de detacheringsoopdracht voor een onderzoeker verstrekt aan BAN-PersoneelsDiensten, te Assen. Dit bureau is gespecialiseerd in het detacheren van overheidspersoneel, waaronder beleidsonderzoekers. Het onderzoek is uitgevoerd door de heer Anton Saman. Gehanteerde normen zijn het wettelijk kader inzake de bestuurlijke voorbereiding door het college en de besluitvorming door de gemeenteraad

De resultaten van het feitenonderzoek zijn vastgelegd in de Nota van Bevindingen (deel 2 van deze rapportage). Deze nota is in mei 2009 voor technisch wederhoor voorgelegd aan de geïnterviewden. Vervolgens heeft de Rekenkamercommissie in mei 2009 de conclusies en aanbevelingen geformuleerd en heeft deze, conform eerdere onderzoeken en in het kader van bestuurlijk wederhoor, aan het college van B en W voorgelegd, met het verzoek te reageren richting de gemeenteraad.

De Rekenkamercommissie hoopt met dit rapport het inzicht in de kwaliteit van de besluitvorming te hebben vergroot.

De Rekenkamercommissie dankt ieder die op constructieve wijze medewerking heeft verleend aan de totstandkoming van dit

onderzoek, in het bijzonder de contactpersonen binnen de ambtelijke organisatie.

Namens de Rekenkamercommissie gemeente Bedum

Drs. E. de Haan, voorzitter

Bedum, juni 2009

2. Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen. Het eerste deel, de Nota van Conclusies en Aanbevelingen, is het bestuurlijk rapport. Hierin zijn de belangrijkste resultaten van het onderzoek opgenomen inclusief de conclusies en aanbevelingen die de Rekenkamercommissie heeft geformuleerd. In dit rapport is geen bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders weergegeven. Wij hebben hier van afgezien, omdat wij van mening zijn dat het college met de gemeenteraad in debat zou moeten gaan over de conclusies en aanbevelingen. Daarom hebben wij het college verzocht een reactie te formuleren die u in de raadsbehandeling kan laten meewegen.

Het tweede deel van het rapport bevat de Nota van Bevindingen. In deze nota zijn de resultaten van het feitenonderzoek opgenomen en toegelicht. De Nota van Bevindingen vormt de basis voor de Nota van Conclusies en Aanbevelingen.

3. Inleiding onderzoek totstandkoming begraaftarieven

De Rekenkamercommissie Bedum heeft in het onderzoeksplan 2009 aangegeven een onderzoek te willen doen naar de manier waarop de begraaftarieven van de gemeente tot stand zijn gekomen. Directe aanleiding daartoe is het onderzoek van Monuta en de daaruit voortvloeiende publicaties in landelijke (vak)tijdschriften en regionale kranten waarin de begraafrechten van de gemeente Bedum tot de hoogste van het land zijn genoemd. Ook de aanhoudende zorg van de gemeenteraad over de (gefaseerde) stijging van de tarieven (het principe van kostendekkendheid) en de zorg rondom de exploitatie van de begraafplaatsen (mogelijke tekorten) hebben wij bij de keuze mee laten wegen.

Positie en beleidsvrijheid van de gemeente

Zuiver formeel geredeneerd reikt de gemeentelijke zorgplicht op grond van de Wet op de Lijkbezorging niet verder dan het geven van gelegenheid tot begraven door hiervoor minimaal 1 begraafplaats in stand te houden. De zorgplicht voor de instandhouding van een individueel graf heeft de wetgever bij de rechthebbende/nabestaanden gelegd. Deze mag op basis van een (tijdelijk) gebruiksrecht over de toegewezen grafruimte beschikken en is verantwoordelijk voor tijdige verlenging van het gebruiksrecht en het aan het graf te verrichten onderhoud. Deze uitgangspunten geven College en de Raad ruime beleidsvrijheid met betrekking tot de inrichting, onderhoud en exploitatie van begraafplaatsen. Hierbij heeft de gemeente de volledige vrijheid in het bepalen van de hoogte van de tarieven en het eventueel toewijzen van kosten van inrichting en onderhoud. Deze beleidsvrijheid brengt met zich mee dat de gekozen volksvertegenwoordigers zowel het beleid dienen vast te stellen als verantwoording over de gemaakte keuzes aan hun inwoners af te leggen.

Met dit onderzoek wil de Rekenkamercommissie inzicht bieden in de kwaliteit van besluitvorming van de gemeenteraad in het 'dossier begraafrechten' en de manier waarop het de eigen beleidsdoelen realiseert en verantwoordt.

In de hierna volgende hoofdstukken zullen wij antwoord geven op de hoofdvraag en de onderzoeksvragen. Ook doen we aanbevelingen die

er toe bij kunnen dragen dat de raad over dit onderwerp (en mogelijk andere beleidsdossiers) inhoudelijk kan debatteren.

4. Conclusies

De volgende hoofd- en deelvragen lagen ten grondslag aan het onderzoek:

Hoofdvraag:

Heeft de gemeenteraad van Bedum voldoende kwalitatieve en kwantitatieve informatie gehad omtrent de consequenties van het besluit om de begraafrechten in de gemeente Bedum kostendekkend te kunnen laten zijn? Met andere woorden: was de raad in staat om een weloverwogen besluit te nemen?

Specifieke onderzoeksvragen waren:

- 1. De reconstructie c.q. de inventarisatie van het besluitvormingsproces. Hoe zag dat proces eruit?*
- 2. Welke informatie lag aan het besluit ten grondslag en hoe was de kwaliteit van de informatie: (volledig, actueel en consistent)?*
- 3. Wat was de bestuurlijke verhouding tussen de raad en het college?*

4.1. Conclusies

1. Het collegevoorstel van maart 2005 tot beschikbaarstelling van een krediet voor uitbreiding van de begraafplaats Bedum en het voorstel om te kiezen voor 100% kostendekkendheid was voor de raad op dat moment geen aanleiding om een brede discussie over kostendekkendheid/profijtbeginsel te houden en ook de andere begraafplaatsen en andere voorzieningen hierbij te betrekken, ondanks dat de kostenindicatie toen al uitwees dat er een groot verschil zou ontstaan tussen de tarieven voor de verschillende begraafplaatsen in de gemeente Bedum.
2. De raming van het aantal uit te geven graven per jaar (81) is achteraf gezien in 2005 weliswaar iets te optimistisch geweest (werkelijk aantal 74, dus 7 graven minder dan geraamd) maar een forse daling in aantal uitgegeven graven deed zich blijken het overzicht (zie deel 2) hierna pas in 2006 en 2007 voor.

In de jaren 2003 en 2004 was sprake van een neerwaartse lijn ten opzichte van het jaar 2002. Deze trend is met een kleine opleving in 2005 (74) echter doorgetrokken naar de volgende jaren (respectievelijk 56 en 51 in 2006 en 2007). Op het moment van

besluitvorming over de 100% kostendekkendheid was al drie jaar sprake van een neerwaartse lijn in uitgifte van het aantal graven. Deze neerwaartse lijn was zowel bij college als raad bekend op het moment van de besluitvorming eind 2005/begin 2006, zodat de conclusie kan worden getrokken dat ondanks bekendheid met de cijfers toen weloverwogen gekozen is voor het (optimistisch) geraamde aantal uit te geven graven van 81 per jaar.

Uit de gegevens over de afgelopen jaren blijkt dat vooral de begraafplaats Bedum vanaf het jaar 2005 fors achter blijft bij het geraamde aantal van 60 uit te geven graven per jaar (een groot aandeel in de 81 geraamde graven per jaar):

Opvallend is dat de cijfers voor de begraafplaatsen Onderdendam en Zuidwolde in 2005 en 2006 fors verschilde: respectievelijk 13 en 15 in 2005 ten opzichte van 6 en 8 in 2006.

Aan de hand van de cijfers (zie pagina 15 en 16 van deel 2) kan de conclusie worden getrokken dat sinds 2005/2006 sprake is van een forse daling van de uitgifte van graven op alle begraafplaatsen. Dat dit een gevolg is van de (stapsgewijze) verhoging van de tarieven van begraafrechten een voor de hand liggende conclusie. Uit het volgende citaat uit het collegevoorstel van 17 januari 2006 aan de raad blijkt dat het college er niet van overtuigd was dat alle kwantitatieve en kwalitatieve informatie voorhanden was: "Overigens zij uw raad er ten overvloede op gewezen dat de berekeningen veel onzekerheden kennen, zodat het verstandig is het verloop van baten en lasten met betrekking tot de begraafplaatsen op daarvoor geëigende momenten nauwlettend te volgen." De raad heeft deze uitleg geaccepteerd.

Wethouder De Graaf had eerder al in de vergadering van de commissie ABZ van 12 januari 2006 het volgende opgemerkt: "Het lijkt hem onontkomelijk om jaarlijks bij de presentatie van de jaarrekening of de begrotingsbehandeling te kijken of het tarief spoort met de nu uitgerekende plannen. De ongewisse factoren noemde hij al."

Tevens is in januari 2006 afgesproken dat over 5 jaar een evaluatie zou moeten worden uitgevoerd.

3. In de voorstellen van het college in oktober en december 2005 (begroting en verhoging tarieven) is geen rekening gehouden met

het tekort dat er al was op het onderhoud van de andere (“oude”) begraafplaatsen (€ 63.000). Dit betekent dat de raad op dat moment niet volledig werd geïnformeerd en dat geen sprake was van volledige en actuele informatie. Uit de interviews is gebleken dat het college zich daarvan niet bewust was (constatering pas in 2007) en daardoor de raad in 2005/2006 ook niet adequaat heeft geïnformeerd. Vanuit de raad zijn hierover in 2005/2006 geen vragen gesteld, hetgeen met het oog op deze specifieke en vakinhoudelijke informatie de raad redelijkerwijs niet kan worden aangerekend, temeer omdat de raad naar alle waarschijnlijkheid de verwachting had dat een besluit kon worden genomen op basis van alle beschikbare informatie.

4. Achteraf kan worden geconstateerd dat als gevolg van dit verzuim, veroorzaakt door foutief aangeleverde informatie vanuit de ambtelijke organisatie, er in 2006 geen sprake is geweest van 100% kostendekkendheid van de tarieven. De onderhoudskosten hadden op basis van het ingenomen standpunt van 100% kostendekkendheid immers ook moeten worden doorberekend in het tarief. Indien deze informatie overigens wel beschikbaar was geweest, dan had dit nog meer consequenties gehad voor de hoogte van het tarief.
5. Het tekort op de andere (“oude”) begraafplaatsen was bij het college bekend geworden in mei 2007. Uit het dossier en de interviews is niet gebleken dat het college de raad daarover direct heeft geïnformeerd. In de jaarrekening/jaarverslag 2006 en in de voorjaarsnota 2007, behandeld in de raadsvergadering van 5 juli 2007, is daarover geen informatie opgenomen. Wel is in een informele (niet-openbare) raadsbijeenkomst op 27 augustus 2007 de raad geïnformeerd, doch dit was drie maanden na het bekend worden van de informatie.

4.2. Beantwoording hoofdvraag

De hoofdvraag is of de raad in staat was om een weloverwogen besluit te nemen. *“Heeft de raad voldoende kwalitatieve en kwantitatieve informatie gehad omtrent de consequenties van het besluit om de begraafrechten in de gemeente Bedum kostendekkend te laten zijn?”*

Geconstateerd moet worden dat in 2005/2006 belangrijke informatie ontbrak, namelijk de feitelijke kosten van onderhoud van alle begraafplaatsen. Op basis van gemiddelde uitgiftecijfers is een raming

van het aantal uit te geven graven gemaakt, waarmee de raad heeft ingestemd, maar die later te optimistisch bleek te zijn. De trend van de dalende uitgifte(uitgiftecijfers laatste jaren) was echter wel voorhanden.

Beide punten hadden later grote consequenties voor de kostendekkendheid van de begraafrechten. De raad had meer informatie van het college kunnen eisen en kunnen overwegen dat er later in 2006 meer mogelijkheden waren voor een weloverwogen besluit. Indien die mogelijkheden er waren geweest, hadden wellicht andere bezuinigingsmogelijkheden of tariefsverhogingen een bijdrage kunnen leveren aan het dichten van het tekort op de begroting.

De conclusies in dit hoofdstuk en uit deel 2 leiden tot het volgende antwoord op de hoofdvraag:

Aan de hand van de destijds beschikbare informatie heeft de raad in 2005/2006 een besluit tot kostendekkendheid van de begraafkosten genomen op basis van onvoldoende kwalitatieve en kwantitatieve informatie. Na 1 ½ jaar bleek dat geen sprake kon zijn van een weloverwogen ('na rijp beraad') besluit, omdat toen bekend werd dat op het moment van het besluit in 2005/2006 belangrijke informatie ontbrak. Informatie die wellicht (maar niet noodzakelijkerwijs) tot andere keuzes had geleid.

5. Aanbevelingen

Op basis van voorgaande conclusies en het rapport van bevindingen doen wij de volgende aanbevelingen:

Aan het College:

1. Bouw waarborgen in binnen de ambtelijke organisatie van de gemeente Bedum, waardoor adequate financiële informatie voorhanden is.
2. Gebruik, zeker waar het weerbarstige materie betreft, heldere taal in ambtelijke stukken/collegevoorstellen inclusief bijlagen richting de raad en draag zorg voor een duidelijke presentatie van informatie.
3. Verbeter de prognoses ten aanzien van het aantal uit te geven graven door gebruik te maken van statistische cijfers van bijv. ABF Research en CBS-cijfers over crematie. Stem meerjarenprognoses op deze cijfers af en ga deze jaarlijks monitoren.
4. Omschrijf het in te stellen evaluatieonderzoek helder door de opdracht en doelstellingen van het onderzoek SMART te formuleren en de opzet van het onderzoek aan de raad mee te delen, inclusief datum van oplevering, presentatie aan de raad en vervolgstappen besluitvorming.

Aan de Raad:

5. Dwing actieve informatieverstrekking door het College aan de Raad af, waarbij niet gewacht hoeft te worden tot momenten van vaststelling van voorjaarsnota, jaarrekening of begroting.
6. Maak bij 'gerede twijfel' nog meer gebruik van de bevoegdheid om schriftelijke vragen te stellen of informatie op te vragen bij het College, zodat op een nog meer inhoudelijke wijze het debat kan worden gevoerd.
7. Debatteer over principiële onderwerpen, aan de hand van door het College opgestelde scenario's met alternatieven. Zo'n debat hoeft niet op het moment van bijv. de algemene beschouwingen, maar kan ook op een ander (natuurlijk) moment.

8. Nazorg

De Rekenkamercommissie heeft het voornemen om de aanbevelingen die uw raad en het college overneemt te monitoren. Een jaar na behandeling van deze rapportage zullen wij bespreken of het zinvol is een onderzoek te doen naar de mate waarin de aanbevelingen zijn opgevolgd en hoe dit mogelijk heeft uitgepakt voor de organisatie,.