

---

## **Deel 2:**

# **Nota van Bevindingen**

## Inhoudsopgave:

	Pagina
1. Opdracht onderzoek	
1.1. Achtergrond en aanleiding	18
1.2. Onderzoeksopzet en –vragen	18
1.3. Aard en reikwijdte van het onderzoek	18
1.4. Methode van onderzoek	19
1.5. Opzet van het onderzoeksrapport	19
2. Onderzoeksvraag 1:	20
<i>Reconstructie/inventarisatie van het besluitvormingsproces.</i>	
3. Onderzoeksvraag 2:	27
<i>Welke informatie lag aan het besluit ten grondslag en hoe was de kwaliteit van de informatie (volledig, actueel en consistent)?</i>	
4. Onderzoeksvraag 3:	33
<i>Wat was de bestuurlijke verhouding tussen de raad en het college?</i>	
4.1. Wettelijk kader (dualisme)	
4.2. Toetsing wettelijk kader aan onderzoeksvraag 3.	
5. Technisch wederhoor	39

## Bijlagen

### 1. Opdracht onderzoek totstandkoming begraafrechten gemeente Bedum

### 1.1. Achtergrond en aanleiding

De Rekenkamercommissie van de gemeente Bedum heeft besloten een onderzoek te doen naar de wijze waarop het besluitvormingsproces ten aanzien van de vaststelling van de begraafrechten heeft plaatsgevonden. Daarbij moet ook de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad nadrukkelijk worden onderzocht. Het onderzoek, in de vorm van een rapport van bevindingen, moet uitmonden in een rapportage aan de gemeenteraad van Bedum.

### 1.2. Onderzoeksopzet en –vragen.

De centrale onderzoeksvraag is:

*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 zijn:

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?*

Met het onderzoek moet een leereffect worden bereikt ten behoeve van toekomstige besluitvormingsprocessen. Daarnaast wil de Rekenkamercommissie met het onderzoek de basis leggen voor een inhoudelijke discussie over de evaluatie en voortgang van het eerder genomen besluit over de begraafrechten. In dit onderzoeksrapport zal worden ingegaan op de drie specifieke onderzoeksvragen. De conclusies, inclusief de beantwoording van de centrale onderzoek, en de aanbevelingen zullen in het bestuurlijke traject tussen raad en college aan de orde komen.

### 1.3. Aard en reikwijdte van het onderzoek

De Rekenkamercommissie heeft ten aanzien van de aard en reikwijdte van het onderzoek het volgende besloten:

- Het onderzoek moet zich uitstrekken over de periode maart 2005 (inclusief de periode daarvoor, waarin de voorbereiding van het besluit heeft plaatsgevonden) tot en met november 2008 (behandeling begroting 2009). Speciale aandacht in het onderzoek dient de periode 2005/2006 te krijgen, waarin een tweetal raadsbesluiten is genomen, namelijk het raadsbesluit tot beschikbaarstelling van een krediet voor de begraafplaats in Bedum (maart 2005) en de vaststelling van de begroting 2006 (periode november 2005 tot en met januari 2006).
- Het onderzoek moet niet gericht zijn op het ter verantwoording roepen van college of ambtelijk apparaat, maar moeten worden beschouwd als een leermoment voor raad, college en ambtelijke organisatie (uiteraard afhankelijk van de resultaten van het onderzoek).

- Het onderzoek zal gericht zijn op het bestuurlijke proces (zie 1. 2. Inleiding) en niet op bijv. een vergelijking van (hoogte van) tarieven met andere gemeenten.

#### **1.4. Methode van onderzoek**

De Rekenkamercommissie heeft opdracht gegeven aan de heer mr. A. Saman van de BAN Personeelsdiensten om het onderzoek uit te voeren en te komen met een concept-rapportage van bevindingen.

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode maart/april 2009. Gebruik is gemaakt van een door de secretaris van de Rkc Bedum, de heer H. Reijsoo, samengesteld dossier, met daarin relevante stukken uit de periode maart 2005 tot heden. Ook is op verzoek aanvullende informatie door de secretaris van de Rkc Bedum aangeleverd.

Daarnaast hebben op 13 en 16 maart 2009 gesprekken plaatsgevonden met:

1. De heer T. Rietsema, raadslid CDA gemeente Bedum
2. De heer K. Hoekzema, raadslid VVD gemeente Bedum.
3. De heer P. Meijer, hoofd afdeling Middelen gemeente Bedum
4. De heer E. Zwart, wethouder gemeente Bedum.
5. De heer J. Koomans van den Dries, voormalig medewerker gemeente Bedum
6. De heer P. de Graaf, voormalig wethouder gemeente Bedum
7. De heer W. Toonder, voormalig hoofd afdeling Middelen a.i., gemeente Bedum
8. De heer R. Wiltjer, secretaris gemeente Bedum

De Rekenkamercommissie wil deze personen bedanken voor hun medewerking aan het onderzoek.

#### **1.5. Opzet onderzoeksrapport**

In de hoofdstukken 2 t/m 4 worden de drie onderzoeksvragen behandeld. De bevindingen van het technisch wederhoor (PM) zijn opgenomen in hoofdstuk 5. In de bijlagen zijn het dossier en de verslagen van de onder 1.4. genoemde interviews opgenomen.

## **2. Onderzoeksvraag 1:**

<p><b><i>De reconstructie c.q. de inventarisatie van het besluitvormingsproces ten aanzien van de vaststelling van de begraafstarieven. Hoe zag dat proces eruit?</i></b></p>
---

### **2.1. Overzicht besluitvormingsproces**

Hieronder volgt een chronologisch overzicht met de besluitmomenten van college en raad in de periode 2005-2009. Bij elk besluitmoment is een korte toelichting aangegeven. Ook zijn besluitmomenten aangegeven, waarop bijvoorbeeld wel door het college is gerapporteerd maar geen debat is gevoerd of vragen door de raad zijn gesteld.

1. 8 februari 2005:

Voorstel college aan de raad inzake beschikbaarstelling krediet € 895.000,-- voor uitbreiding begraafplaats Bedum, o.a. 100% kostendekkendheid en indicatie nieuwe begraafstarieven voor begraafplaats Bedum (bijlage bij het besluit van het college van 8 februari 2005 en ter inzage gelegd voor de raad).

Mededeling in voorstel :

*“Uit de exploitatie kan worden afgeleid dat de begraafkosten op de uitbreiding hoger zullen zijn dan nu het geval is. Hoeveel de verhoging exact zal zijn is afhankelijk van de definitieve keuzes die gemaakt worden. Voor de vaststelling van de begraafstarieven en de geactualiseerde beheersverordening zal te zijner tijd een afzonderlijk voorstel aan de raad worden voorgelegd.”*

2. 8 maart 2005:

Behandeling collegevoorstel in de raadscommissie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening, Openbare Werken en Milieu. Alle fracties stemmen in met het voorstel. Onderwerp wordt als bespreekpunt voor de raadsvergadering van 24 maart 2005 geagendeerd.

3. 24 maart 2005:

Raad neemt twee besluiten:

1. Beschikbaarstelling krediet € 895.000,-- voor uitbreiding begraafplaats Bedum en instemming met 100% kostendekkendheid.
2. Vaststelling van een begrotingswijziging ad € 895.000,--, inclusief compensabele BTW, voor de uitbreiding van de begraafplaats Bedum. Dekking binnen de exploitatie van de uitbreiding, waarbinnen gekozen wordt voor 100% kostendekkendheid.

Toezegging van wethouder De Graaf om met een voorstel inzake verlenging uitgiftetermijn 30 jaar te komen en deze later opnieuw aan de raad voor te leggen.

4. September 2005:

Vaststelling produktbegroting door college.

5. Oktober 2005:

Aanbieding concept-begroting 2006 door college aan de raad. Bij ontwikkelingen belastingen/tarieven (blz. 57) is het volgende vermeld:

*“Door het voornemen van het Rijk om de OZB voor gebruikers van woningen af te schaffen in combinatie met de maximering van de tarieven OZB valt voor de gemeente de mogelijkheid weg om de eigen inkomsten te verhogen. Bij de tariefsverhoging wordt nog meer gestreefd naar een 100% kostendekking en daarom is in de begroting 2006 een 100% kostendekking voor de begraafplaatsen door middel van een extra verhoging van het begraafrecht opgenomen. Er van uitgegaan wordt dat de kosten voor 100% worden gedekt uit de opbrengsten begraafrechten.”*

In programma 7 (Volksgezondheid en milieu) is aangegeven dat in 2006 naar verwachting de uitbreiding van de algemene begraafplaats Bedum in gebruik zal

worden genomen. In de raming huidig jaar wordt aangegeven dat sprake is van negatief saldo voor begravingen en onderhoud begraafplaatsen: - € 247.456,-- (lasten € -279.671 – baten € 32.215).

6. 8 en 10 november 2005:

Vaststelling begroting 2006 door de raad, met 12 stemmen voor en 2 tegen (VVD), inclusief besluit 100% kostendekkendheid onderhoud van alle begraafplaatsen. Toezegging wethouder De Graaf om in de raadsvergadering van 22 december 2005 de discussie te voeren over de verhoging van de begraafarieven.

7. 29 november 2005:

1. Besluit college over inrichting begraafplaats Bedum (hekwerk etc.)
2. Voorstel college aan de raad (vergadering 22 december 2005) om het grafrecht voor alle gemeentelijke begraafplaatsen in één keer naar 100% kostendekkendheid te brengen en de verordening op het beheer en gebruik van de gemeentelijke begraafplaatsen (o.a. nieuwe uitgiftetermijn van 30 jaar) vast te stellen.

8. 8 december 2005:

Behandeling voorstel college in de raadscommissie Algemeen Bestuurlijke Zaken. Discussie over de kostendekkendheid van 100% voor alle begraafplaatsen. Voorstel wordt een bespreekpunt in de raadsvergadering van 22 december 2005.

9. 22 december 2005:

Raadsbesluit (fractie GB tegen):

1. Beheersverordening wordt vastgesteld.
2. Besluit vaststelling tarieven wordt aangehouden en verschoven naar de raadsvergadering van 26 januari 2006.

10. 12 januari 2006:

Behandeling vaststelling tarieven in raadscommissie Algemeen Bestuurlijke Zaken. CDA, VVD en GB komen met alternatieve voorstellen voor vaststelling van de tarieven. Dit onderwerp wordt opgevoerd als bespreekpunt voor de raadsvergadering van 26 januari 2006. Vanuit college zal een nader voorstel aan de raad worden uitgebracht, met daarin o.a. opgenomen het standpunt van het college ten aanzien van het toevoegen van € 63.000 restant krediet uitbreiding begraafplaats Bedum.

11. 17 januari 2006:

Voorstel college aan de raad:

1. De begraafarieven verhogen tot 100% kostendekkendheid
2. Het grafrecht voor alle door de gemeente beheerde begraafplaatsen gelijk te maken.
3. Het onder 1 en 2 gestelde verwezenlijken in drie (Bedum), vier (Zuidwolde), respectievelijk vijf (overige begraafplaatsen) jaren.

4. Het verschil tussen kostendekkende tarieven en de werkelijke tarieven ten laste te brengen van de Voorziening afkoopsommen onderhoud graven.
5. Nadat het onder 1 en 2 gestelde verwezenlijkt is, de als gevolg van het besluit onder 4 gepleegde uitname uit de Voorziening afkoopsommen onderhoud graven middels tariefsverhoging compenseren.
6. De Verordening op de heffing en de invordering van lijkbezorgingsrechten 2006 vaststellen.

Citaat slot voorstel:

*“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.”*

12. 26 januari 2006:

Raad besluit conform voorstel college (zie 10), behalve ten aanzien van punt 4; het daar genoemde verschil moet worden gedekt uit het restant krediet uitbreiding begraafplaats en de Voorziening afkoopsommen onderhoud graven. VVD stemt tegen voorstel.

13. 28 juni 2006:

Raad stelt de jaarrekening en het jaarverslag 2005 vast. In het programma Volksgezondheid en milieu wordt aangegeven dat de opbrengst begraafplaatsen € 68.700,- lager uitvalt dan was geraamd. Dit wordt veroorzaakt door het besluit tot aanleg van een nieuwe begraafplaats te Bedum en als dekking voor een kapitaallast om een meeropbrengst begraafrechten te ramen. Dit is niet gerealiseerd in 2005.

14. 6 juli 2006:

Raad stelt de voorjaarsnota 2006 vast. Geen opmerkingen ten aanzien van het onderwerp begraaftarieven.

15. September 2006:

Vatstelling produktbegroting door college.

16. Oktober 2006:

Aanbieding concept-begroting 2007 door college aan de raad.

Daarnaast een voorstel van het college aan de raad over de gemeentelijke heffingen 2007. In dit voorstel staat dat vorig jaar uitvoerig door de raad is gesproken over de begraafrechten en de kostendekkendheid ervan en dat uiteindelijk op voorstel van de CDA-fractie is besloten om gefaseerd per begraafplaats tot 100% kostendekkendheid te komen. Conform dit voorstel zijn de tarieven aangepast. Daarnaast dienen de tarieven 2007 conform de meerjarenraming met 1,5 % te stijgen.

17. 7 en 9 november 2006:

Vaststelling begroting en gemeentelijke heffingen 2007 door raad.

18. 15 mei 2007:

Behandeling van de notitie “Exploitatie begraafplaatsen 2006” (datum van deze notitie: 7 mei 2007) in collegevergadering. In dit stuk wordt geconstateerd dat er een tekort op de exploitatie begraafplaatsen is ontstaan van € 68.759,- en dat het tarief

waarmee tijdens de raadsdiscussies in 2005/2006 is gerekend niet voldoende is geweest om tot 100% kostendekkendheid te komen. Volgens de notitie is geen rekening gehouden met het feit dat op de doorlopende exploitatie een tekort zat (dekkingspercentage lag rond de 50%). Daarnaast is het volgens de notitie de vraag of in 2007 81 graven kunnen worden uitgegeven. Stuk wordt aangehouden door college en met enkele vragen aan de ambtelijke organisatie voorgelegd.

19. 18 juni 2007:

Ambtelijke notitie, waarin aanvullende vragen college 15 mei 2007 worden behandeld en op de volgende punten wordt ingegaan:

- a. algemene uitgangspunten alternatieve berekeningen hoogte tarieven met als variabelen aantal begraven en kostendekkendheid;
- b. scenario's 1 t/m 4 (aangegeven in een bijlage) op basis van 60,65, 70 en 80 begravingen en de effecten op de begroting 2007 en meerjarenperspectief met als basis voortzetting van de beleidslijn fractie CDA ;
- c. scenario's 5 t/m 8 (aangegeven in een bijlage) op basis van 60, 65, 70 en 80 begravingen en de effecten op de begroting 2007 en meerjarenperspectief met als basis bijstellen hoogte van tarieven en kostendekking in 2010.

Deze notitie van 18 juni 2007 is ter informatie aangeboden aan het college, maar het is niet duidelijk in welke collegevergadering deze notitie is besproken.

20. 5 juli 2007:

Vaststelling jaarrekening en jaarverslag 2006 door raad. In het programma Volksgezondheid en milieu is het volgende aangegeven:

*“Voor het onderhoud van de nieuwe begraafplaats is een meerjarig contract is afgesloten. Het jaarbedrag ligt lager dan de raming in de begroting 2006. In 2006 viel een deel van het onderhoud nog onder de nazorg van de investering. O.a. door deze beide factoren is op de exploitatie van de begraafplaats een overschot ontstaan van € 67.500,--. De uitgifte van graven was lager dan geraamd (65 uitgifte van graven en 58 begravingen t.o.v. raming 81). Hierdoor is de opbrengst begraafrechten lager dan geraamd. Conform vastgesteld beleid is hierdoor € 68.759,-- onttrokken aan de voorziening afkoopsommen onderhoud graven.”*

21. 5 juli 2007:

Vaststelling van de voorjaarsnota door de raad. Geen opmerkingen over de tarieven begraafrechten.

22. 27 augustus 2007:

In een informatieve bijeenkomst met de raad wordt gesproken over de exploitatie begraafplaatsen en hoe dit onderwerp en de in de notitie aangegeven informatie in de raad kan worden behandeld. De 100% kostendekkendheid dient nader te worden beschouwd (stijging van de tarieven met 8% niet acceptabel) en er worden vragen gesteld over de investeringen begraafplaats Bedum (parkeerplaats en gebouwtje).

23. September 2007:

Vaststelling produktbegroting 2008 door college.

24. 23 oktober 2007

Aanbieding concept-begroting 2008 door college aan de raad. In de paragraaf Lokale heffingen is aangegeven dat in de raadsvergaderingen van december 2005 en januari 2006 uitgebreid gediscussieerd is over het tarief begraafrechten. Uitgangspunt was



dat het tarief op termijn de kosten van de begraafplaatsen voor 100% dient te dekken. Verder meldt het college op bladzijde 67 van de concept-begroting (paragraaf Lokale heffingen) het volgende:

*“ Op basis van de ontwikkelingen met betrekking tot de uitgifte van het aantal graven alsmede de kosten van de begraafplaatsen is duidelijk geworden dat de opbrengsten uit begraafrechten de komende jaren de kosten van begraafplaatsen niet volledig zullen afdekken. Het aantal uitgegeven graven blijft achter bij de raming en de feitelijke onderhoudskosten zijn hoger dan de ramingen die bij de besprekingen in de raad zijn gebruikt. Bovenstaande betekent dat er meer geld uit de voorziening afkoopsommen graven moet worden gehaald dan was voorzien. Deze voorziening dient t.z.t. eventueel aangevuld te worden uit de algemene reserve. In de begroting 2008 is het budget voor onderhoud verlaagd doordat er scherpe contracten zijn afgesloten met een derde partij. Verder is besloten om het restant krediet begraafplaats Bedum niet meer te gebruiken. Dit restant krediet was o.a. nodig voor een nieuw gebouwtje en de parkeerplaats. Voor het gebouwtje wordt een andere oplossing gezocht. De parkeerplaats wordt meegenomen in het plan voor herinrichting Schoolstraat. Door bovenstaande maatregelen is het totaal nog niet kostendekkend. De komende jaren zal nader worden bekeken of verdere uitbesteding in relatie tot de ontwikkeling van onze buitendienst financiële ruimte biedt. Ten aanzien van het aantal jaarlijks uit te geven graven wordt voorgesteld om de ontwikkelingen m.b.t. de uitgifte nog even af te wachten. Evaluatie in 2010.”*

25. 23 oktober 2007

Op dezelfde datum ook een voorstel van het college aan de raad over de gemeentelijke heffingen 2008. In dit voorstel wordt opnieuw verwezen naar het besluit van de raad begin 2006 om gefaseerd per begraafplaats tot 100% kostendekkendheid te komen. Conform dit voorstel zijn de tarieven aangepast. Daarnaast dienen de tarieven 2008 conform de meerjarenraming met 1,5 % te stijgen.

26. 25 oktober 2007

Besluit raad tot vaststelling begrotingswijzing 2007/nr. 27 inzake verlaging krediet uitbreiding algemene begraafplaats Bedum met € 100.000,--. Dit bedrag wordt afzonderlijk op de begroting gebracht en herbestemd voor de reconstructie van de Schoolstraat te Bedum.

27. 6 en 8 november 2007:

Vaststelling begroting en gemeentelijke heffingen 2008 door raad. Discussie over de 100% kostendekkendheid, het aantal van 81 uit te geven graven, de onderhoudskosten van de oude begraafplaatsen en de begraafplaats Bedum als begraafpark

28. 26 juni 2008:

Vaststelling jaarrekening en jaarverslag 2007 door de raad. In het programma Volksgezondheid en milieu is het volgende aangegeven:

*“De opbrengst van de begraafrechten loopt achter bij de raming. Dit heeft enerzijds te maken met de geleidelijke opbouw van de tarieven (groeimodel) en anderzijds met het achterblijven van het jaarlijks uit te geven aantal graven. Per saldo is er € 102.000,-- minder aan begraafrechten ontvangen dan was geraamd. Op het onderhoud van de begraafplaatsen is een bedrag van € 21.000,-- overgebleven. Het saldo is ten laste van de reserve onderhoud begraafplaatsen gebracht. Hiermee is ook verwerkt de raming bijdrage uit de reserve ad € 7.200,--, zijnde stelpost voor het tekort.”*

Uitgaven begraafplaatsen Bedum voorgaande jaren: € 20.829,61 in 2004, € 533.849,22 in 2005, € 138.935,19 in 2006 en 0 in 2007. Nog beschikbaar krediet uitbreiding begraafplaats in 2008: € 128.935,19.

29. 26 juni 2008:

Vaststelling voorjaarsnota 2008 door de raad. Vraag raadslid Van der Veur om bij opstelling begroting 2009 opnieuw naar de hoogte van de begraafstarieven te kijken en met een aanpassingvoorstel te komen.

30. September 2008:

Vaststelling produktbegroting 2009 door het college.

31. 21 oktober 2008:

Naast de aanbieding van de concept-begroting 2009 een voorstel van het college aan de raad over de gemeentelijke heffingen 2009. In dit voorstel staat het volgende:

*“Eind 2005/begin 2006 is uitvoerig door de raad gesproken over de begraafrechten en de kostendekkendheid ervan en dat uiteindelijk is besloten om gefaseerd per begraafplaats tot 100% kostendekkendheid te komen. Op basis van de ontwikkelingen met betrekking tot de uitgifte van het aantal graven, alsmede de kosten van de begraafplaatsen, is het duidelijk geworden dat de opbrengsten uit de begraafrechten de komende jaren de kosten ervan niet volledig zullen dekken. In 2009 zal nader onderzoek worden gedaan naar het onderhoud van de begraafplaatsen. Conform de meerjarenraming stijgen de tarieven 2009 trendmatig met 1%.”*

32. 23 oktober 2008:

Brief voorzitter Rkc Bedum per mail aan gemeentesecretaris met vragen over uit te voeren onderzoek van college naar begraafrechten.

33. 30 oktober 2008:

In duale overleg (aanwezig: Wilte Evers, Richard Wiltjer en Henk Reijsoo) wordt o.a. de stand van zaken onderzoeken Rekenkamer besproken. In het verslag van dit overleg staat dat de notitie begraafrechten van het college vooral toekomstgericht is. Zodra het college hiermee instemt zal deze aan de raadsleden worden verstrekt.

34. 4 november 2008:

College neemt besluit over notitie Exploitatie begraafplaatsen en legt deze voor aan de raad.

35. 11 en 13 november 2008:

Discussie in de raadsvergaderingen (Algemene Beschouwingen begroting 2009) over de tarieven van de begraafrechten en de 100% kostendekkendheid. Raad besluit tot vaststelling begroting 2009 en de voorgestelde tariefsverhoging. Kritiek op de hoogte van de tarieven en het tekort op de exploitatie.

36. 4 december 2008

Bespreking van de notitie exploitatie begraafplaatsen in de commissie ABZ.

37. 18 december 2008:

Vaststelling najaarsnota door de raad.

## 2.2. Samenvatting inventarisatie besluitvormingsproces

In de periode 2005-2008 zijn 37 bespreek- en besluitmomenten van college en raad geweest, waarin het onderwerp begraafstarieven op enigerlei wijze aan de orde is

geweest. Cruciale besluitmomenten waren er op 24 maart 2005 (krediet en begrotingswijziging voor uitbreiding begraafplaats Bedum), het raadsbesluit op 26 januari 2006 (100% kostendekkendheid begraafarieven), de vaststelling van voorjaarsnota en jaarrekening op 5 juli 2007, de informele bijeenkomst met de raad op 27 augustus 2007 en de informatie in de aanbiedingsbrief begroting 2008 van het college. In cursieve letters is de essentiële informatie op bepaalde besluitmomenten aangegeven.

### 3. Onderzoeksvraag 2:

**Welke informatie lag aan het besluit ten grondslag en hoe was de kwaliteit van de informatie (volledig, actueel en consistent)?**

#### 3.1. Welke informatie lag aan het besluit ten grondslag?

Dit deel van de onderzoeksvraag is een vervolg op de reconstructie van het besluitvormingsproces (hoofdstuk 2). Dit deel van de onderzoeksvraag wordt uitgesplitst naar 2 perioden: de periode 2005/2006 en de periode 2007/2008.

##### 3.1.1. Periode 2005/2006

De volgende informatie lag in deze periode aan het besluit van 17 januari 2006 (verhoging begraafarieven tot 100% kostendekkendheid)ten grondslag:

1. Collegebesluit en raadsvoorstel 8 februari 2005 inzake uitbreiding algemene begraafplaats Bedum met de volgende bijlagen:
  - a. Schets uitbreiding begraafplaats Bedum
  - b. Kostenraming uitbreiding begraafplaats Bedum
  - c. Exploitatie uitbreiding begraafplaats Bedum (met varianten en berekening onderhoud)
  - d. Totaaloverzicht begraafkosten m.b.t. uitbreiding algemene begraafplaats Bedum
  - e. Eindwaardeberekening aantal uit te geven graven en kelders
2. Collegebesluit en raadsvoorstel 29 november 2005 inzake tarieven algemene begraafplaatsen Bedum met de volgende bijlagen:
  - a. Algemene informatie ten behoeve van onderbouwing uitgifte- en onderhoudstermijn uitbreiding begraafplaats
  - b. Overzicht opbouw begraafrechten 2005
3. Raadsvoorstel 17 januari 2006 inzake tarieven gemeentelijke begraafplaatsen Bedum en vaststelling "Verordening op de heffing en de invordering van lijkbezorgingsrechten 2006" met de volgende bijlagen:
  - a. Diverse financiële overzichten, kostenramingen en uitgangspunten.
  - b. Voorbeeld uitgifte graf i.c.m. grafrust.
4. Voorstellen van de fracties van CDA, GB en VVD in januari 2006.
5. Informatie in produkt- en programmabegrotingen 2005 en 2006, voorjaarsnota's en jaarrekeningen 2005/2006.

### 3.1.1. Periode 2007/2008

De volgende informatie over het onderwerp begraafrechten was in de periode 2007/2008 beschikbaar:

1. Ambtelijk notitie exploitatie begraafplaatsen 2006 (7 mei 2007)
2. Ambtelijke notitie aanvullende vragen uit collegevergadering (15 mei 2007), inclusief 8 scenario's met berekeningen.
3. Notitie Exploitatie begraafplaatsen (20 oktober 2008) met bijlage verloop reserve onderhoud begraafplaatsen.
4. Informatie in produkt- en programmabegrotingen 2007, 2008 en 2009 , voorjaarsnota's 2007 en 2008 en jaarrekening 2007.

### 3.2. Hoe was de kwaliteit van de informatie (volledig, actueel en consistent)

Ten aanzien van de kwaliteit van de informatie (volledig, actueel en consistent) kunnen de volgende opmerkingen worden gemaakt:

#### 1. *Het gehele produkt begraafplaatsen al in maart 2005 geheel kostendekkend?*

De raad is in maart 2005 geïnformeerd over de stijging van de tarieven voor de begraafplaats Bedum (overzicht met indicatie nieuwe tarieven voor de raad ter inzage gelegd) op basis van 100% kostendekkendheid. Het tarief grafrecht voor een enkel graf zou € 2645,- gaan kosten. Het college gaf aan dat de vaststelling van de tarieven te zijner tijd in een afzonderlijk voorstel aan de raad zou worden voorgelegd. Aangegeven is (bron: "Tarief grafrechten: historisch overzicht van de heer T. Rietsema") dat bij raadsleden de gedachte aanwezig was dat door het genomen besluit in maart 2005 het gehele produkt "Begraafplaatsen" 100% kostendekkend zou zijn. Uit de beschikbare stukken en uit de notulen van de raadsvergadering valt dit echter niet af te leiden, omdat er in het collegevoorstel en de bijlagen en in de raadsvergadering consequent over de uitbreiding van de begraafplaats Bedum werd gesproken.

#### 2. *Uiteindelijke begraafstarieven januari 2006 in relatie tot indicatieve tarieven in maart 2005.*

De uiteindelijke tarieven voor alle begraafplaatsen vielen in januari 2006 ruim € 200 hoger uit dan in maart 2005 door het college was aangegeven (de bijlagen met berekeningen, kosten en indicatieve tarieven voor de begraafplaats Bedum die voor de raad ter inzage waren gelegd), maar in het voorstel van maart 2005 was nog geen nieuw tarief genoemd. Bovendien had dit voorstel alleen betrekking op de begraafplaats Bedum. Het college gaf aan dat de vaststelling van de tarieven te zijner tijd in een afzonderlijk voorstel aan de raad zou worden voorgelegd. Daarmee was de kans aanwezig dat ook sprake zou kunnen zijn van een tarief (voor de begraafplaats Bedum!), dat afwijkend (hoger) zou kunnen zijn dan de indicatief aangegeven tarieven.

3. *Verhoging tarieven andere begraafplaatsen kwam pas aan de orde bij bekend worden tekort begroting 2006.*

In maart 2005 werd zowel door college als raad geen rekening gehouden met een mogelijk gevolg dat ook voor de andere begraafplaatsen in de gemeente de tarieven op basis van 100% kostendekkendheid zouden moeten worden verhoogd. Het voorstel en besluit van maart 2005 betrof louter de uitbreiding van de begraafplaats Bedum. Op dat moment was er zowel bij college als raad op basis van beschikbare informatie op dat moment geen voortschrijdend inzicht aanwezig dat ook de tarieven voor de andere begraafplaatsen in de gemeente zouden moeten worden verhoogd. Dat voortschrijdend inzicht ontstond pas later in het jaar, toen bleek dat o.a. door het begrenzen van de OZB-opbrengsten (limiet verhogen was bereikt) de begroting 2006 niet sluitend was en dat kritisch naar alle tarieven moest worden gekeken, en waarbij door het college het profijtbeginsel werd toegepast (wie profijt heeft die betaalt).

4. *Was college overtuigd van aanlevering alle kwantitatieve en kwalitatieve informatie?*

Uit het volgende citaat uit het collegevoorstel van 17 januari 2006 aan de raad zou kunnen worden afgeleid 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.”*

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 uitgerekenende plannen. De ongewisse factoren noemde hij al.”*

In het kader van het technisch wederhoor is als reactie op het concept-rapport toegelicht dat sprake was van een berekening over een lange toekomstige periode op basis van zo beredeneerd mogelijke aannames: uitgifte van graven voor 30 jaar en een onderhoudstermijn van 42 jaar. Met uiteraard onzekerheid over de daadwerkelijke ontwikkeling in verkoop en uitgifte van graven (met name het tempo daarvan) en over de eventuele individueel gewenste verlenging van de grafuitgifte (na 30 jaar). Ook was onzeker of er daadwerkelijk een nieuw gebouwtje op de begraafplaats in Bedum zou worden neergezet en voor welk bedrag van het onderhoud van het nieuwe deel van de begraafplaats Bedum zou worden aanbesteed. Genoemd citaat in het collegevoorstel wilde de in de toekomst gelegen onzekerheid onderstrepen, maar had niet de intentie de door het college geconstateerde tekortkomingen in beschikbare informatie te maskeren.

Overigens werd in januari 2006 afgesproken dat over 5 jaar een evaluatie zou moeten worden uitgevoerd.

5. *Beschikbare informatie over uitgiftecijfers graven.*

De gemiddelde uitgiftecijfers van graven bleven vanaf 2005 onder het geraamde aantal van 81 graven per jaar. Op basis van uitgiftecijfers in de periode 2001 t/m 2004 (gemiddeld 79 graven per jaar) werd op dat moment er van uitgegaan dat dit aantal zou worden gehaald. In die periode is het aantal uit te geven graven niet door de raad ter discussie gesteld. Overigens had de raad voldoende informatie voorhanden (o.a. produktbegroting 2006 met genoemde uitgiftecijfers bij produkt 649000 "Begravingen") om eventueel tot een andersluidend oordeel ten aanzien van de geraamde cijfers te kunnen komen.

De produktbegrotingen lagen voor de raadsleden ter inzage.

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 blijkens onderstaande tabel hierna pas in de periode 2006-2008 voor.

<b>Uitgifte graven:</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Bedum	47	64	57	54	40	37	34	
Onderdendam	3	17	1	6	13	6	7	
Zuidwolde	5	12	14	8	15	8	8	
Noordwolde	1	1	1	2	6	5	2	
Westerdijkshorn	0	1	0	0	0	0	0	
Totaal gemeente Bedum	56	95	73	70	74	56	51	45

*Bron: Produktbegroting 2009*

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 (of had bekend kunnen zijn) 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): 2002: 64, 2003: 57, 2004: 54, 2005: 41, 2006: 37 en 2007: 34. Opvallend is dat de cijfers voor de begraafplaatsen Onderdendam en Zuidwolde in 2005 en 2006 fors verschilden: respectievelijk 13 en 15 in 2005 ten opzichte van 6 en 8 in 2006.

Hierna volgt een overzicht van het aantal begrafenissen in de periode 2001 t/m 2008. De fluctuaties in de aantallen zijn minder sterk dan bij de uitgegeven graven. In 2001 was sprake van 71 begrafenissen en in 2008 een aantal van 61 begrafenissen. Deze aantallen zijn gemiddeld hoger dan de aantallen uitgegeven graven (vergelijking 2008: 45 uitgegeven graven en 61 begrafenissen).

<b>Begrafenissen:</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
-----------------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------

Bedum	55	42	56	37	44	39	43	
Onderdendam	6	12	5	6	6	9	6	
Zuidwolde	6	17	18	14	8	13	11	
Noordwolde	3	1	0	2	2	3	1	
Westerdijksehorn	0	1	0	0	0	0	0	
Totaal gemeente Bedum	70	73	79	59	60	64	61	61

*Bron: Produktbegroting 2009*

De forse daling van de uitgifte van graven op alle begraafplaatsen is naar alle waarschijnlijkheid mede het gevolg van de (stapsgewijze) verhoging van de tarieven van begraafrechten. Het verdient aanbeveling dit nader te onderzoeken. Uit landelijke cijfers blijkt overigens een stijging van 5% meer crematies dan begravingen sinds 2004 (percentage 2008: 55% crematies en 45% begravingen). Vanaf de periode 2001-2003 is sprake van een teruglopend aantal begrafenissen (zie overzicht hiervoor), maar er is geen onderzoek gedaan naar de oorzaak hiervan. Verder is niet bekend of voor informatie over aantal uit te geven ramingen en het aantal crematies (waardoor mogelijk minder begravingen) gebruik wordt gemaakt van landelijke cijfers van ABF Research (veel gemeenten en begraafplaatsenbeheerders maken gebruik van dit bureau) en CBS.

**6. Raad in 2005/2006 niet geïnformeerd over tekort op onderhoudskosten oude begraafplaatsen.**

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.

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.

**7. Actief en spoedig informeren van de raad in 2007.**

Het tekort op de andere ("oude") begraafplaatsen was bij het college bekend geworden in mei 2007 (bron: ambtelijke notitie "Exploitatie begraafplaatsen 2006"). 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.

8. *Weerbarstige en lastig leesbare informatie.*

De stellige indruk is aanwezig dat door college en ambtelijk apparaat zeer veel energie is gestoken in het leveren van adequate informatie. Uit het dossier en de interviews is echter wel gebleken dat sprake is van zeer weerbarstige en complexe materie, met name de berekeningen, exploitaties, onderhoudskosten en tariefsberekeningen. Onder andere de notitie "Exploitatie begraafplaatsen" (2007/2008) is voor een raadslid vanwege gebrek aan specialistische kennis zeer moeilijk leesbaar, mede gezien de hoeveelheid financieel-technische informatie in dit stuk. Als gevolg hiervan kunnen misverstanden ontstaan of verkeerde conclusies worden getrokken. Door extra aandacht aan een goede presentatie van informatie te schenken kan onduidelijkheid worden voorkomen.

#### 4. Onderzoeksvraag 3:

***Wat was de bestuurlijke verhouding tussen de raad en het college?***

##### 4.1. Wettelijk kader (dualisme)

Om deze onderzoeksvraag goed te kunnen beantwoorden dient vooral de dualistische verhouding in deze casus tussen raad en college in de gemeente Bedum nader te worden beschouwd. Zoals bekend is met het van kracht worden van de Wet dualisering gemeentebestuur en de wijziging van de Gemeentewet formeel sinds 7 maart 2002 een dualistisch bestuur voor gemeenten een feit. Het dualisme richt zich met name op de verhouding tussen raad en college. De volgende kenmerken van dualisme spelen een rol.

###### *Het college*

Het college heeft sinds de invoering van het dualisme in 2002 de bestuurstaak in de gemeente. Over het gevoerde bestuur is het college verantwoording schuldig aan de raad. Ook moet het college de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft geven (artikel 169 Gemeentewet).

###### *De raad*

De raad heeft sinds de invoering van het dualisme in 2002 een volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende taak.

De raad oefent de kaderstellende rol o.a. uit door vaststelling van de gemeentebegroting en verordeningen (waaronder de tarievenverordening), maar heeft ook het *recht van initiatief*, dat wil zeggen dat een individueel raadslid zelf een voorstel kan doen (artikel 147a Gemeentewet) en het *recht van amendement*, wat inhoudt, dat de raad voorstellen waarover een besluit genomen moet worden, inhoudelijk kan wijzigen (artikel 147b Gemeentewet). Voor het uitoefenen van de controlerende taak beschikt de raad o.a. over het *schriftelijk en mondeling vragenrecht* (artikel 115, lid 1 Gemeentewet), het *recht van interpellatie*: over een onderwerp dat niet op de agenda van de raadsvergadering staat inlichtingen te vragen (artikel 155, lid 2 Gemeentewet) en een *Rekenkamer in te stellen* die structureel onderzoek doet naar doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid.

##### 4.2. Toetsing wettelijk kader aan onderzoeksvraag 3.

Terugblikkend op de periode 2005-2008 kunnen met betrekking tot de bestuurlijke verhouding tussen raad en college inzake het dossier tarieven begraafrechten de volgende conclusies worden getrokken:

###### 1. *Alle inlichtingen door college aan de raad verstrekt?*

Het college ging er vanuit de inlichtingen te hebben verstrekt die de raad van Bedum voor de uitoefening van zijn taak nodig had, maar achteraf bleek dat in 2006 abusievelijk niet alle informatie ten behoeve van vaststelling van de tarieven begraafrechten door het college aan de raad is aangeleverd. Het begrote tekort op het onderhoud van alle begraafplaatsen was abusievelijk niet in het tarief doorberekend, maar was wel als inkomsten (stelpost) ingeboekt.

2. *Nakoming verantwoordingsplicht college aan de raad.*

Het college is de verantwoordingsplicht richting de raad nagekomen, door te erkennen dat de geraamde uitgiften van graven in 2006 te optimistisch waren en ook het niet berekenen van het begrote tekort op het onderhoud van alle begraafplaatsen te melden, inclusief de financiële consequenties daarvan. Het tekort als gevolg van het niet meenemen van de onderhoudskosten had wellicht nog eerder bij de raad kunnen worden gemeld (jaarrekening 2006/voorjaarsnota 2007).

3. *College had in de loop van 2005 voorstel met verschillende scenario's aan raad kunnen voorleggen.*

Het college had in de loop van 2005 in het kader van het uitoefenen van haar bestuurlijke taak de raad kunnen voorstellen om met het oog op het te verwachten tekort op de begroting 2006 (voorzienbaar in de loop van 2005) de raad een voorstel met 2 of 3 mogelijke scenario's met alternatieven kunnen voorleggen, waarbij het profijtbeginsel in relatie tot de tarieven van begraafrechten dan onderwerp van debat was geweest.

4. *De raad had het college opdracht kunnen geven om met een ander voorstel te komen.*

De raad had met het oog op zijn kaderstellende taak het college kunnen opdragen om met verschillende scenario's en berekeningen te komen, waaruit dan vervolgens een keuze door de raad had kunnen worden gemaakt. De bedoeling van het drietal ingediende initiatiefvoorstellen door de fracties van CDA, VVD en GB was begrijpelijk (een besluit nemen, hetgeen mede als gevolg van de ingediende voorstellen later gebeurde), maar daarmee werd in feite wel een stuk werk gedaan, wat in principe bij de bestuurlijke taak van het college thuishoorde.

5. *Ook in maart 2005 had al een brede discussie over de begraafrechten kunnen plaatsvinden.*

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 in het kader van zijn kaderstellende taak 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.

6. *Taken college versus raad in een dualistische verhouding.*

In een zakelijke dualistische verhouding mag de raad er op vertrouwen dat het college alle correcte gegevens en financiële onderbouwingen (inlichtingen) aanlevert, zodat de raad zijn kaderstellende taken kan uitoefenen (vaststelling begroting en tarieven). Onderwerpen als doorberekeningen onderhoudskosten, uitvoering van vastgestelde exploitaties etc. behoren tot de dagelijkse bestuurlijke taak van het

college (bedrijfsvoering), waarop de raad uiteraard wel controle kan uitoefenen en het college ter verantwoording kan roepen, maar in principe daarover geen zeggenschap heeft.

7. *Gebruikmaking schriftelijk vragenrecht door raad.*

De raad heeft bij de vaststelling van de begroting 2006 en de discussie over het tarief begraafrechten weliswaar volop gebruik gemaakt van het mondeling vragenrecht, maar had voorafgaand aan commissie- en raadsvergaderingen wellicht ook specifieke schriftelijke vragen aan het college kunnen stellen, om zodoende meer inhoudelijke informatie te vergaren voor het debat, het innemen van standpunten en het nemen van een weloverwogen besluit. Ook had de raad op een aantal ijkmomenten (o.a. vaststelling jaarverslag/jaarrekening 2006) nadere informatie van het college kunnen eisen over de financiële stand van zaken.

8. *Onderzoek in opdracht van de Rekenkamercommissie*

Door het instellen van onderzoek naar het proces maakt de raad gebruik van het wettelijk instrument van rekenkameronderzoek (opdracht rekenkamercommissie). Daarmee benut de raad een belangrijk instrument om zijn controlerende rol uit te oefenen.

9. *Evaluatie-onderzoek college naar tarieven*

Het evaluatie-onderzoek naar de tarieven etc, inclusief een uitvoerige analyse en het geven van oplossingsrichtingen, behoort tot de bevoegdheid van het college. De resultaten en de gevolgen dienen aan de hand van een voorstel van het college in de raad te worden besproken. De raad kan vervolgens een besluit nemen.

## **5. Technisch wederhoor.**

**In het kader van het technisch wederhoor is het concept-rapport voorgelegd aan de personen, genoemd in paragraaf 1.4. Binnen een periode van 3 weken in de periode april/mei kon worden gereageerd op de inhoud van het rapport en de gespreksverslagen. Als gevolg van gemaakte opmerkingen is het rapport op een aantal onderdelen gewijzigd of aangevuld.**

## **Bijlagenoverzicht:**

### **1. Onderzoeksdoosier**