Voorstel aan college en raad

Nummer:	02430000082074
Datum:	11 januari 2022
Opsteller:	K.J. Bakema
Portefeuillehouder:	Wethouder De Jong
Onderwerp:	beheerplan begraafplaatsen 2021-2025

Het college van B&W besluit:

1. De raad voor te stellen het Beheerplan Begraafplaatsen vast te stellen
2. De raad voor te stellen het beheer uit te voeren op basis van de vier thema's en de daaronder benoemde voorstellen als uitgangspunt te hanteren en de financiële consequenties te verwerken in de meerjarenbegroting en de tarieven:
    a. De gronden conform de laatste nota afschrijvingen niet meer afschrijven (zie tabel maatregelen kapitaallasten).
    b. De uitbreiding van de Elzenhof en de daarmee gemoeide afschrijvingen op 40 jaar stellen in afwijking van de nota afschrijvingen (zie tabel maatregelen kapitaallasten).
    c. In ieder geval tot 2028 een kostendekkend tarief van 90% te hanteren, wat voor 2022 tot 2028 neerkomt op te dekken deel van ongeveer € 104.446 per jaar en dit te betrekken bij de kadernota en te voorzien van een incidentele dekking.
    d. Nieuwe en realistische tarieven hanteren (zie tabel tarieven)
    e. De reguliere werktijden stellen op maandag t/m vrijdag van 10:00 – 15:00 en de beheersverordening begraafplaatsen hierop aan te passen.
3. De uitbreiding van het onderhoud fase 2 en 3 van de Elzenhof en de daarmee gemoeide kosten vast te stellen.
4. Vervangingsinvesteringen voor 2025 vast te stellen en krediet beschikbaar stellen
5. Realistisch ramen en de inkomsten en uitgaven overeenkomstig vaststellen.

Inleiding

Aanleiding

Voor u ligt het Beheerplan Begraafplaatsen 2020-2024, waarin wordt beschreven hoe wij de ambities die in het Coalitieakkoord zijn vastgelegd vertalen in dit beheerplan.
Dit beheerplan is een vervolg op het beheerplan uit 2008. In 2008 is de realisatie van de begraafplaats de Elzenhof geëvalueerd en zijn de tarieven 2002 t/m 2006 bezien om de exploitatie vanaf 2009 "realistisch" te ramen. Deze evaluatie is op 29 januari 2009 in de raad behandeld.
In 2014 is de beleidsnotitie uitgangspunten begraafplaatsen vastgesteld. Onderdeel van deze beleidsnotitie was het realiseren van een gelegenheid tot cremeren in Harderwijk. Uiteindelijk is bij de aanbesteding in 2019 is geen inschrijving gedaan door de markt.
Door deze omstandigheden is er de afgelopen jaren geen beheerplan begraafplaatsen geschreven. Bij het huidige beheerplan is als eerste teruggeblikt, bezien welke oorzaken hieraan ten grondslag lagen en vervolgens hebben we onze ambities voor de komende jaren vastgelegd, mede omdat er veel ontwikkelingen op het gebied van begraven en cremeren plaatsvinden.

Het beheerplan is op 4 thema's gebaseerd. Het Coalitieakkoord zet vol in op duurzaamheid en stelt duurzaamheid centraal in het handelen. Ook is de dienstverlening en zorg voor inwoners een speerpunt voor de komende periode.
De Kadernota 2020-2023 volgt de door het Rijk gewenste uniformering (8 programma's), transparantie en onderlinge vergelijkbaarheid van beschikbare gegevens tussen gemeenten.

Beoogd effect

De gemeente legt eer in de verzorging en begeleiding van de begrafenis op een waardige wijze te faciliteren. En ook de jaren daarna onderhoud de gemeente de begraafplaatsen.

De wens duurzaamheid centraal te stellen in ons handelen vertalen wij ook voor onze begraafplaatsen, meer biodiversiteit en een klimaatbestendige leefomgeving.

Argumenten

Met het vast stellen van het beheerplan beheren we de begraafplaatsen op het bestuurlijk vastgestelde beheerniveau en geven we invulling aan de doelstellingen die zijn geformuleerd in het Coalitieakkoord. Daarnaast doen we voorstellen om extra invulling te geven aan de doelstellingen van het Coalitieakkoord, die we niet kunnen realiseren binnen het bestaande budget.

We zien dat de afgelopen jaren de kostendekkendheid van de begraafplaatsen onder druk staat. Dit is een landelijke trend. in 2018 zijn in de meerjarenbegroting op basis van de wettelijke financiële spelregels de inkomsten realistisch geraamd. Dit betekent dat in 2019 en 2020 de begroting voor de begraafplaatsen niet meer kostendekkend is. Daarbij zien we dat ook steeds meer graven terug komen of graven geruimd worden. Hierdoor neemt het totaal aantal uitgegeven graven ook minder toe als verwacht. We zien dat sinds 2017 de exploitatie op basis van de jaarrekening uitkomt op ca 75%.

Voor een gezonde bedrijfsvoering en een sluitende begroting zonder respect voor de overledenen uit het oog te verliezen is het noodzakelijk om keuzes te maken. In dit beheerplan willen wij de verschillende keuze mogelijkheden voorleggen om te kiezen voor een dienstverlening die past bij de huidige maatschappij en de financiële gevolgen en de hoogte van de tarieven waarbij begraven voor een ieder betaalbaar blijft.

Om onze doelen te bereiken maken we gebruik van vier thema's:

Thema 1 Begraafplaatsen – een bijzonder plek in de stedelijke context

- *Groene Oase*

Begraafplaatsen zijn groene oases in de stad en voor een leefbare stad zijn groene plekken steeds belangrijker. De begraafplaatsen vervullen hiermee een belangrijke rol, vooral Oostergaarde. Oostergaarde kent al heel veel bijzondere boomsoorten. We kunnen overwegen een gedeelte van deze maatschappelijke kosten niet toe te bedelen aan alleen begraven. Bomen zorgen ervoor dat de temperatuur minder snel oploopt, vangen fijnstof af en houden regenwater vast. Bomen spelen een belangrijke rol in het behouden van een gezonde en aantrekkelijke leefomgeving.

Ons voorstel is om een deel van de begraafplaatskosten te dekken uit de algemene middelen in ieder geval tot 2028 en dus niet te kiezen voor 100% dekkende tarieven maar voor 90%.

Thema 2 Afscheid en gedenken met respect en waardigheid

- *Versoberen beheer en afname beeldkwaliteit*

Het groenonderhoud belast de kosten van het beheer het zwaarst. Kostenreductie (de kosten voor beheer en begeleiding van uitvaarten) betekent een totaal ander beheer van de begraafplaatsen en heeft als consequentie dat we het uitgangspunt van een nette en verzorgde begraafplaats los moeten laten. Dit heeft grote gevolgen voor de beleving van onze bezoekers en het waardig afscheid nemen voor de nabestaanden.

Ons voorstel is om dit niet te doen.

- *Bijzondere monumenten*

Vooral de begraafplaats Oostergaarde heeft een aantal cultuurhistorisch waardevolle monumenten, naast de oorlogsgraven. Vaak is er geen rechthebbende meer bekend en dreigt het gevaar dat deze monumenten worden verwijderd. Dat willen we niet, deze stenen dragen bij aan de sfeer en beleving van de begraafplaats. We stellen voor een gedeelte van deze maatschappelijke kosten niet toe te bedelen aan alleen begraven.

Ons voorstel is om deze waardevolle grafmonumenten in stand te houden en te dekken uit de algemene middelen in ieder geval tot 2028 en dus niet te kiezen voor 100% dekkende tarieven maar voor 90%.

Thema 3 Veranderende maatschappij en individuele keuzes

- *Natuurlijk begraven*

Natuurlijk begraven, waarbij de overledenen eeuwige durende grafrust krijgen, is een nieuwe ontwikkeling. Dat kunnen we op de Elzenhof mogelijk maken. Dat betekent wel dat deze grond eenmalig voor 1 persoon uitgeefbaar is. Het beheer en onderhoud zou de toekomstige kosten moeten dekken door afkoop van het onderhoud.

Ons voorstel is om dit mogelijk te maken en een deel van de gronden van de Elzenhof ter beschikking te stellen voor natuur begraven. Als afkoopbedrag willen we een tarief 12.500,- *hanteren (begraven, graf onbepaalde tijd en afkoop onderhoud).*

- *Bijplaatsen urnen*

De kosten voor het bijplaatsen van een urn in een urnenmuur of in een graf zijn gelijk. Voor het een hoeven veel minder handelingen te worden uitgevoerd dan voor het ander.
Ons voorstel is om hiervoor verschillende tarieven voor te hanteren.

- *Afkoop onderhoud*

Men kan graven en het grafonderhoud afkopen. Maar wat is eeuwigdurend? In relatie tot natuur begraven stellen we voor om onderscheid te maken tussen beide. Men kan het grafonderhoud voor 60 jaar vooruitbetalen (60 x jaarlijks onderhoudstarief). Daarmee is de afkoop van een Eeuwigdurend graf voor onbepaalde tijd afgekocht.
Ons voorstel is om de tarieven hierop aan te passen.

Thema 4 Eerlijke kosten toerekening

- *Verhoging tarieven*

We kunnen de tarieven zodanig verhogen dat de begraafplaats kostendekkend is, maar we worden dan veruit de duurste locatie in de regio. De nabestaanden worden geconfronteerd met zeer hoge kosten waar ze geen keuze in hebben anders dan uit te wijken naar een andere gemeente. Voor een 100% dekkend tarief moeten de tarieven ca 20% omhoog.
Ons voorstel is om de tarieven niet te verhogen met een extra indexering.

- *Kapitaallasten*

Vanaf 2028 lopen de kapitaallasten af. Dan kunnen we wellicht de tarieven verlagen, zo blijven de bedragen fluctueren. Dat willen we liever niet. Met name de recente investeringen in de uitbreiding Elzenhof zijn na aflopen van de huidige afschrijvingstermijn van 25 jaar zeker niet weer noodzakelijk. De uitbreiding van de Elzenhof is dusdanig dat we verwachten door vrij vallen graven dat deze “eeuwig” durend mee kunnen maar zeker 40 jaar.
Ons voorstel is om de tarieven niet te laten fluctueren met deze afschrijving en de kapitaallasten over een langere periode af te schrijven en de gronden niet meer af te schrijven en tijdelijk een deel van de begraafplaatskosten te dekken uit de algemene middelen in ieder geval tot 2028 en dus niet te kiezen voor 100% dekkende tarieven maar voor 90%.

- *Eerlijke tarieven*

Veel tarieven zijn in het verleden niet gebaseerd op bijvoorbeeld de gemoeid investeringen of het onderhoud. Omdat de tarieven al sinds 2002 alleen geïndexeerd zijn zie we dat sommige tarieven niet meer passen bij deze tijd en de daadwerkelijke kosten. Bij het vast stellen van de tarieven voor 2022 hebben we al onderscheid gemaakt tussen de tarieven voor de aula Oostergaarde en Elzenhof. In de bijgevoegde tarieventabel zijn de gewijzigde tarieven op basis van de voorstelen gearceerd.
Ons voorstel is om eerlijke kosten zichtbaar te maken in de tarieven

- *Zaterdagtarief*

Bij het op zaterdag begraven hanteert de gemeente tot op heden hetzelfde tarief als op doordeweekse dagen. Onze medewerkers kosten op zaterdag echter meer. Toch hanteren we tot op heden hetzelfde tarief.
Ons voorstel is om de zaterdag te beschouwen als buiten reguliere werktijden en het daarbij behorende tarief te hanteren.

Uitbreiding Elzenhof

Momenteel wordt de laatste hand gelegd aan de uitbreiding van de Elzenhof. Het waterelement, de paden en groeninrichting worden dit jaar afgerond. Dit betekent dat we vanaf 2022 starten met het reguliere onderhoud.

Vervangingsinvesteringen

Voorzieningen die van deze tijd en passen bij waardig afscheid nemen vragen uiteindelijk ook om vervanging. Voor een passende inrichting van de Elzenhof staan voor 2025 vervangingsinvesteringen voor techniek en inrichting gepland. Zo kunnen we waarborgen dat nabestaanden met respect afscheid kunnen nemen in een voorziening die past bij zijn tijd.

Financiën[1]

Financiële gevolgen van de thema's

Voor een deel van de voorstellen kunnen we de afgesproken of wenselijke kwaliteit realiseren zonder dat er extra budget nodig is. Die zijn dus budgetneutraal. Andere voorstellen hebben voornamelijk een effect op de kwaliteit door een andere werkwijze en hebben geen directe budgetgevolgen.

De voorstellen waarvan de financiële gevolgen bekend zijn vindt u hieronder. Het overzicht is beperkt tot de voorstellen met een directe budgetvraag voor de komende jaren.

Realistisch ramen

De daadwerkelijke inkomsten en kosten ramen is uitgangspunt voor dit beheerplan. Uit analyse van de afgelopen jaarrekeningen en berekening van de kosten conform marktconforme prijzen kunnen we het volgende vaststellen.

Voor de inkomsten is een aantal jaren geleden al de stap gemaakt om de reëlere inkomsten te ramen in de begrotingen. De begraafplaatsen zijn op basis van de huidige begrotingen niet 100% kostendekkend. De daadwerkelijke inkomsten zijn daarom nu al aardig in lijn met de begrote inkomsten. We zien dat de inkomsten over de afgelopen jaren daadwerkelijk 5% achter blijven bij de geraamde inkomsten.

Voor de lasten is dit echter nog niet het geval. Zoals duidelijk blijkt in de afgelopen jaarrekeningen zijn de lasten hoger als geraamd. Onderdeel van dit beheerplan is een realistische raming. De raming voor de kosten is gebaseerd op marktconforme prijzen en ligt veel beter in lijn met de daadwerkelijke kosten van afgelopen jaren. De prijzen zijn gebaseerd op kwaliteitsniveau A en met tijd en aandacht voor nabestaanden. Anders dan in het openbaar groen is productie maken niet altijd mogelijk op een begraafplaats. Aandacht voor bezoekers en een praatje maken of uitleg geven zijn werkzaamheden die volgens ons integraal onderdeel zijn van werken op een begraafplaats. Extra aandacht schenken aan een de route naar een graf en de directe omgeving hiervan voor een begrafenis is standaard onderdeel van het werkprogramma. Aanpassing van de lasten is dus noodzakelijk (zie tabel geraamde kosten).

Financiële gevolgen keuzes

- *Keuze kapitaallasten over een langere periode af te schrijven en de gronden niet meer af te schrijven (K1 en K2)*

Voor de jaarschijf 2022 betekent dit een vermindering van de jaarlijkse lasten van € 39.244. Door het aflopen van diverse afschrijvingen loopt dit bedrag uiteindelijk terug (zie tabel gevolgen kapitaallasten). Ondanks deze verlenging van de kapitaallasten zien we toch in 2028 een sterke afname van de kapitaallasten.

- *Ons voorstel is om een deel van de begraafplaatskosten te dekken uit de algemene middelen en dus niet te kiezen voor 100% dekkende tarieven maar voor 90% in ieder geval tot 2028 (E3)*

Voor de jaarschijf 2022 betekent dit dat we € 104.947. van de gemaakte kosten niet toe rekenen aan de tarieven maar aan de algemene middelen. In 2028 (zie tabel kapitaallasten) vallen de kapitaallasten vrij van met name alle gedane investeringen voor de bouw van de Elzenhof

- *Ons voorstel is om eerlijke kosten zichtbaar te maken in de tarieven (I1)*

Voor de jaarschijf 2022 betekent dit we verwachten dat in totaal we jaarlijks ongeveer € 15.794. aan extra inkomsten genereren zonder dat we begraven onbetaalbaar maken.

Uitbreiding Elzenhof en vervangingsinvesteringen

De financiële onderhoudsconsequenties voor de uitbreiding is structureel op jaarbasis € 72.167. (inclusief BTW).

Voor een passende inrichting staan voor 2025 vervangingsinvesteringen voor techniek en inrichting gepland. De totale kapitaallasten van deze investeringen zijn € 9.837. vanaf 2026.

[1] Alle bedragen prijspeil 2021

Samenvattend

De exploitatie van de begraafplaatsen zal de komende jaren onzeker blijven. Het is onduidelijk hoe de trend in Nederland voor wat betreft begraven zich zal ontwikkelen. Met dit voorstel denken we echter een financieel gezonde exploitatie te voeren.

Financieel overzicht		
Realistisch geraamde kosten (inclusief kosten uitbreiding Elzenhof)	€	1.073.870
Voorstellen K1, K2	€	-39.244
Investeringen	€	9.837
Subtotaal geraamde kosten	€	*1.044.463*
Voorstel E3	€	-104.446
Totaal realistisch geraamde kosten	**€**	**940.017**
Geraamde inkomsten totaal (95% van de huidig geraamde inkomsten)	€	-946.297
Voorstel I1	€	-15.794
Totaal realistisch geraamde inkomsten	**€**	**-962.092**

Gevolgen voor de begroting in cijfers		
Realistische raming lasten	€	1.073.870
Daadwerkelijke lasten in de begroting 2021 jaarschijf 2022	€	867.999
Verschil	**€**	**-205.871**
Realistische raming baten	€	-962.092
Daadwerkelijke baten in de begroting 2021 jaarschijf 2022	€	-996.102
Verschil	**€**	**34.011**

Financiële tabellen

begroting op basis van realistisch ramen lasten voor de komende beheerperiode					
	2022	2023	2024	2025	2026
TOTALE LASTEN BEGRAAFPLAATSEN	**€ 1.073.870**	**€ 1.021.201**	**€ 1.032.709**	**€ 1.194.729**	**€ 1.007.033**
ONDERHOUD	€ 819.932	€ 767.262	€ 778.769	€ 940.786	€ 743.253
GROEN	*€ 243.118*	*€ 243.118*	*€ 243.118*	*€ 243.118*	*€ 243.118*
WEGEN	*€ 22.279*	*€ 22.279*	*€ 22.279*	*€ 22.279*	*€ 22.279*
REINIGING	*€ 23.097*	*€ 23.097*	*€ 23.097*	*€ 23.097*	*€ 23.097*
ACCOMMODATIE	*€ 142.255*	*€ 91.682*	*€ 98.234*	*€ 256.232*	*€ 63.383*
BEGRAVEN	*€ 207.662*	*€ 204.818*	*€ 209.027*	*€ 212.300*	*€ 206.953*
MACHINES	*€ 36.670*	*€ 36.670*	*€ 36.670*	*€ 36.670*	*€ 36.670*
OV&TI	*€ 24.326*	*€ 24.326*	*€ 24.326*	*€ 24.326*	*€ 24.326*
DIVERS	*€ 58.847*	*€ 58.847*	*€ 58.847*	*€ 58.847*	*€ 58.847*
INVESTERINGEN	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 9.837
KAPITAALLASTEN	€ 253.938	€ 253.940	€ 253.941	€ 253.943	€ 253.943

Tabel Geraamde kosten op basis van marktconforme prijzen

Overzicht van alle mogelijke maatregelen			
nr	voorstel	omschrijving	bedrag
onderhoud			
O1	groenonderhoud versoberen	het onderhoud van het groen versoberen door van kwaliteit a naar b te gaan	€ -23.659
O2	voorlopen	niet meer tijdens een begrafenis voorlopen	€ -9.530
O3	wegenonderhoud versoberen	de levensduur van wegen verlengen van ca 25 naar 35 jaar	€ -6.907
O4	gebouwenonderhoud versoberen	Verschuiving van groot onderhoud naar een later tijdstip	€ -5.283
kapitaallasten			
K1	Gronden conform beleid niet meer afschrijven	alle met grondaankopen gemoeide kosten niet meer afschrijven	€ 24.927
K2	afschrijving uitbreiding Elzenhof op 40 jaar	De afschrijvingen van de investeringen op de begraafplaats op een realistischere termijn zetten voor begraafplaatsen. Zeker ook omdat het beheerplan kosten opneemt voor het in stand houden van de voorzieningen	€ 14.317
inkomsten			
I1	tarieven versus daadwerkelijke kosten	De tarieven in lijn brengen met de daadwerkelijk daarmee gemoeide kosten (zie tarieventabel)	€ -15.794
I2	index + extra 3% verhogen	De gemeentelijke indexering blijft achter bij de daadwerkelijke kostenverhogingen	€ -21.000
I3	Indexeren en verhogen met 20% tbv 100% kostendekkendheid		€ -140.000
Exploitatie			
E1	kostendekkendheid van 80%	kostendekkendheid op begrotingsbasis	€ -209.893
E2	kostendekkendheid van 70%	kostendekkendheid opbegrotingsbasis	€ -314.840
E3	kostendekkendheid van 90%	In acht nemen dat begraafplaatsen meer zijn voor de stad als alleen plek om te begraven	€ -104.947

Tabel overzicht financiële gevolgen diverse maatregelen

Overzicht maatregelen aanpassen kapitaallasten					
Huidige kapitaallasten in BG		**Kapitaallasten incl. 2 maatregelen**		**Besparing kapitaallasten**	
2022	253.937	2022	214.693	2022	39.244
2023	253.939	2023	214.695	2023	39.244
2024	253.941	2024	214.696	2024	39.245
2025	253.943	2025	214.698	2025	39.245
2026	253.943	2026	214.698	2026	39.245
2027	242.593	2027	206.836	2027	35.757
2028	66.659	2028	52.342	2028	14.317
2029	66.659	2029	52.342	2029	14.317
2030	66.659	2030	52.342	2030	14.317
2031	66.659	2031	52.342	2031	14.317
2032	66.659	2032	52.342	2032	14.317
2033	66.659	2033	52.342	2033	14.317
2034	66.659	2034	52.342	2034	14.317
2035	60.276	2035	45.959	2035	14.317
2036	60.276	2036	45.959	2036	14.317
2037	60.276	2037	45.959	2037	14.317
2038	60.276	2038	45.959	2038	14.317
2039	60.276	2039	45.959	2039	14.317
2040	60.276	2040	45.959	2040	14.317

Tabel financiële gevolgen kapitaallasten K1 en K2

Jaar	Lasten	**Baten**	Saldo	Kostendekkend
2011	897.841	831.499	- 66.342	92,6%
2012	789.827	790.028	201	100%
2013	785.575	779.549	- 6.026	99,2%
2014	779.615	751.214	- 28.401	96,4%
2015	771.783	794.892	23.109	103%
2016	933.987	839. 068	- 94.919	90%
2017	2.020.176*	2.159.289*	139.113*	107% *
2018	779.772	824.919	45.147	105,8%
2019	1.083.536	846.616	- 236.920	78,1%
2020	1.035.538	910.109	- 125.430	87,9%

Tabel dekkingsgraad tarieven

NB Bron 2011 – 2019 uit Tariefberekening/samenwerking/sisa

**Door het omzetten van de bestemmingsreserve '7240 Afkoop onderhoud graven' naar de voorziening '7244 Voorziening afkoop onderhoud graven' is er eenmalig hogere baten en lasten van € 1.200.372,50 te zien in 2017. Dit betreft het overboeken van het saldo via de exploitatie.*

Bijlagen

- Beheerplan begraafplaatsen 2021-2025
- Tarieventabel 2022