

Notitie kostentoekening begraafplaats

Inleiding

In zijn vergadering van 19 juni 2012 heeft uw raad de (vaststelling van) de notitie lijkbezorgingsrechten aangehouden op grond van het argument dat deze de lasten wellicht (te) eenzijdig bij 'de gebruiker' (waaronder in dit geval uiteraard de nabestaanden dienen te worden verstaan) neerlegt. Tijdens de discussie werd betoogd dat er nog een tweede categorie gebruiker bestaat, namelijk 'de toerist' die de begraafplaats bezoekt voor een moment van stiltebeleving. Zou dan ook hier niet een deel van de lasten op moeten worden afgewenteld? Zowel raad als college herkenden zich in deze redenering en onzerzijds is dan ook toegezegd te trachten hierop een passend antwoord te formuleren. Op 26 februari 2013 heeft u de herziene notitie in uw vergadering besproken. Toen bleek echter dat de respectievelijke verwachtingspatronen niet geheel overeen stemden. Een tweetal fracties waren ervan uitgegaan dat niet alleen het toeristisch aspect, maar ook het eventuele onderscheid tussen begraven en het plaatsen van een urn alsmede de feitelijke berekening van de aan de 'gebruiker' toe te rekenen kosten opnieuw in discussie gebracht zou worden. Tijdens de betreffende vergadering is toegezegd om na te gaan in hoeverre dit destijds is afgesproken, en – mocht dit het geval zijn- om die afspraak uiteraard gestand te doen. Helaas blijkt de bandopname niet volledig uitsluitend te bieden. De wijze waarop de voorzitter de discussie afrondde liet ruimte voor meerdere interpretaties. Evident is dat we dan dus moeten kiezen voor de meest ruime interpretatie, vandaar dat we dan ook alle drie bijdrages hier aan de orde laten komen. Hierna dan ook opnieuw de schets van het eerste dilemma (de eventuele rol van het toerisme) en de daaruit voortvloeiende overwegingen aangevuld met de beide genoemde aspecten: het onderscheid begraven vs. het plaatsen van een urn en de berekening van de kosten...

1. Eerste dilemma: het toeristisch product

Twee partijen, twee categorieën 'gebruikers' die gezamenlijk de lasten voor de begraafplaats zouden dienen op te brengen. Het dilemma laat zich uittekenen, hoe leg je de 'knip' tussen beiden. In zijn meest klinische vorm zou dit gerealiseerd kunnen worden middels toegangspoortjes die slechts na betaling gepasseerd kunnen worden. In de tariefstelling zou dan gedifferentieerd kunnen worden tussen 'nabestaande' versus 'toerist'. Het hoeft o.i. echter geen betoog dat een dergelijk systeem zich niet verhoudt met het karakter van deze begraafplaats (of van welke begraafplaats dan ook). Om die reden moet er gezocht worden naar een andere systematiek, waarbij we ons dienen te realiseren dat voor welk systeem ook geopteerd wordt, de uiteindelijke keuze altijd arbitrair zal zijn. Anders gezegd, het ideale model bestaat niet, wat we ook verzinnen, het zal altijd –terecht(!)- ter discussie kunnen worden gesteld.

1.1 Overwegingen

- De begraafplaats zoals wij die kennen is zondermeer medebepalend voor het beeld van ons dorp en zeker ook voor de min-of-meer rustieke sfeer in het centrum van dit dorp. Zoals de wijds opgezette strekenstructuur, het autoluwe karakter en de ruim bemeten hoeveelheid openbaar groen in het hart van ons dorp nadrukkelijk de toon zetten, zo draagt ook (de opzet van) de begraafplaats daaraan bij. Tegelijkertijd mag ervan uitgegaan worden dat onze inwoners dat zo willen. Anders gezegd, een alternatieve begraaflocatie buiten het dorp zou technisch gesproken wellicht voordeliger kunnen zijn, maar ook indien we dit zouden realiseren (wat dus absoluut niet aan de orde is) dan zou toch vrijwel iedereen de voorkeur geven aan een laatste rustplaats in het hart van onze gemeente. Daarmee kan gesteld worden dat, ook al zijn de kosten wellicht aan de hoge kant, het toch een nadrukkelijke keuze

van de nabestaanden is om te opteren voor de huidige wijze van begraven. Anders gezegd, begraven worden op Schiermonnikoog is duur. Want wij willen het op onze manier en niet anders!

- De begraafplaats wordt ook bezocht voor 'toeristische doeleinden'. Toen dit naar voren gebracht werd in de raad gebeurde dit met de nodige schroom. 'Toeristische doeleinden' klinkt immers bijna oneerbiedig en dat was zeker niet de bedoeling. Het is een plaats van rust en stilte, midden in de gemeenschap, een plaats ook waar de historie vaak bijna letterlijk spreekt middels het funerair erfgoed, een plaats tenslotte die ten gevolge van de specifieke opstelling van de ornamenten ook nog tamelijk bijzonder is, en het ligt in de rede dat veel toeristen hier een moment vertoeven. Maar ... dat laatste lijkt nauwelijks het geval te zijn. Weliswaar heeft het college geen formele tellingen laten verrichten (ook dat lijkt immers strijdig met het karakter van de begraafplaats), maar soms heeft onze specifieke situatie ook wel heel aardse voordelen, juist vanwege de ligging van de begraafplaats kunnen wij letterlijk zien wie deze bezoekt. En het gaat om enkelingen. Enkelingen die dan vaak ook nog de indruk weten te wekken daar min of meer toevallig te zijn beland. De gedachte dat onze begraafplaats als zodanig een separate toeristenstroom zou genereren, kan gevoeglijk naar het rijk der fabelen worden verwezen. Maar ook het deel van de toeristen –die hier dus toch al zijn- dat al dwalend door ons dorp ook een moment de begraafplaats aandoet, is er gering. Het zoeken naar een methode om hen bij te laten dragen in de lasten lijkt geen substantieel soelaas te bieden.
- Wat resteert is de buitenkant. En die buitenkant lijkt heel concreet te benoemen, namelijk de heg... Het is immers zo dat vanaf de openbare weg de begraafplaats niet te zien is. Juist het afgesloten zijn van de omgeving terwijl het daar toch middenin ligt draagt bij aan het bijzondere karakter. Daarmee kan dus gesteld worden dat nu juist die heg beide belangen dient. Aan de binnenzijde wordt hiermee bijgedragen aan het besloten karakter waar zoveel prijs op wordt gesteld, aan de buitenzijde is het een mooie passende, bijna eerbiedige, groene wand die beeld, karakter en identiteit van ons dorp versterkt. Het lijkt dan ook in de rede te liggen om in die richting de oplossing te zoeken, zij het dat het als betoogd naar z'n aard iets van een salomonsoordeel in zich heeft. Een oordeel echter dat, indien gedragen door uw raad en daarmee door de bevolking van Schiermonnikoog, uitstekend zou voldoen als uitgangspunt voor kostentoe wijzing.

2. Tweede dilemma: differentiatie tussen het recht op begraven en het plaatsen van een urn

Door de fractie van DS 10 is meermalen betoogd dat het adagium gelijke monniken gelijke kappen in dit verband niet altijd rechtvaardig hoeft te zijn. De fractie beargumenteert dit –veelal tamelijk beeldend- met het verschil in ruimtebeslag tussen een graf en een urn.

2.1 Overwegingen

Een redenering waar op zich natuurlijk weinig tegenin te brengen is, een graf is inderdaad groter. En in een omgeving waar de grond nu eenmaal schaars is (zoals dat hier het geval is) lijkt het dan ook in de rede te liggen om van een 'vierkante meter prijs' uit te gaan. Zou het hier over het bouwen van een huis, het aanleggen van een voetbalveld of het vestigen van een bedrijf gaan dan zou ons College het raadslid dan ook zeker in zijn redenering volgen. Maar, en wellicht kunnen we het daar over eens zijn, in de onderhavige kwestie zouden andere uitgangspunten leidend moeten zijn. Het gaat om een laatste rustplaats die nabestaanden de gelegenheid biedt om middels een ingekaderde herinneringsplek de gedachtenis aan hun dierbare(n) gestalte te geven. Het zou o.i. onrecht doen aan het delicate karakter daarvan wanneer de meer bedrijfsmatige redenering zoals die door deze fractie

wordt voorgestaan gevolgd zou worden. Dat laat onverlet dat wij erkennen dat praktische overwegingen in veel gevallen een rol spelen bij de keuze van soort en type herinneringsplaats. Ook het kostenaspect zal in voorkomende gevallen deel van de afwegingen uitmaken. Desalniettemin verzetten wij ons tegen de gedachte van een gedifferentieerd tarief inzake het verlenen van het recht tot begraven of op het plaatsen van een urn. Immers, zo lang wij uitgaan van kostendekkendheid zal het voordeliger maken van het één automatisch leiden tot het duurder worden van het ander. Anders gezegd, het volgen van dit model kan ertoe leiden dat mensen in beginsel opteren voor een begrafenis, maar dat zij omwille van de kosten daarvan afzien en 'dan maar' overgaan tot cremen. Juist hier zou materiele rijkdom geen rol mogen spelen, juist hier lijkt de solidariteitsgedachte leidend te moeten zijn.

3. Derde dilemma: kostenopbouw

In een uitvoerig betoog heeft de fractie van Ons Belang aangegeven de kostentoerekening ter discussie te willen stellen. De meest principiële stellingname is ongetwijfeld die waarin voorgesteld wordt om de gedachte van de honderd procent kostendekkendheid bij te stellen. De fractie van Ons Belang suggereert het College daarmee overigens om een amendement van eigen (Ons Belang) hand (9 november 2010) niet uit te voeren. In onze optiek heeft het College die vrijheid echter niet, zonder dat de raad zich daar expliciet –middels een nieuw amendement- over uitsprekt. Evident is dat ons College het aannemen van zo'n eventueel nieuw amendement zal ontraden. Natuurlijk staat het ook volksvertegenwoordigers vrij om aan de hand van concrete praktijkervaringen tot nieuwe inzichten te komen, maar gevreesd moet worden dat een dergelijke snelle standpuntverandering de geloofwaardigheid van de lokale overheid –en daarmee dus die van toekomstige besluiten van uw raad- niet ten goede zal komen.

Daarnaast heeft Ons Belang bewonderenswaardig veel werk gemaakt van (het narekenen van) de kostentoerekening. Omdat de grote hoeveelheid getallen die de fractie tijdens de bespreking op 26 februari presenteerde, de inzichtelijkheid niet echt bevorderde, heeft zij het cijfermateriaal op ons verzoek aan ons ter beschikking gesteld. Wij hechten eraan om onze erkentelijkheid hiervoor uit te spreken.

3.1 Overwegingen

- Een tweetal zaken valt op. Allereerst het feit dat een aantal kosten toch weer aan 'de toerist' (of zelfs aan het beschermd dorpsgezicht) wordt toegerekend. Wat dat laatste betreft, het aanzicht van ons dorp is inderdaad verbluffend mooi. En dat brengt dan natuurlijk een aantal kaders met zich mee waarbinnen wij onze activiteiten moeten ontplooiën. Desalniettemin, als het om eigen bezit gaat, zijn die kosten in beginsel gewoon voor de huiseigenaar. Het lijkt ons evident dat dit op de begraafplaats niet anders is. Verder dunkt ons dat we met de in paragraaf 2.1 van dit schrijven genoemde redenering (die op 26 februari jl. tijdens de opiniërende bespreking in uw raad, niet weersproken werd) afdoende te hebben aangetoond dat de veronderstelde toeristische potentie vooral berust op wishfull thinking.
- Een tweede voornaam onderdeel van de bijdrage van Ons Belang betreft (het ter discussie stellen van) de kostenopbouw van het product begraafplaats. De fractie stelt daarbij een aantal vragen die ten doel hebben om te beoordelen of die kosten 'redelijkerwijs aan het product begraafplaats toegerekend' kunnen worden (citaat). Ons College kan hier niet anders dan met grote moeite in meegaan. Het is de raad bekend dat wij bij de begrotingsbehandeling niet alleen de programmabegroting, maar ook de productbegroting aan alle raadsleden ter beschikking stellen en dat wij genegen zijn deze in een technische

vergadering en detail te bespreken. Maar wanneer wij in het publieke debat zouden moeten bespreken uit welke werkzaamheden het aandeel 'kostenplaats publiekszaken'(ook hier wordt letterlijk naar gevraagd...) bestaat, dan lijkt de dag dat uw raad in gezamenlijkheid de kassabonnetjes sorteert niet ver meer weg. Het moge duidelijk zijn, dicht op de bal sturen is één ding, maar de controlerende taak van de volksvertegenwoordiging zodanig opvatten dat (de toerekening van) de uren van afzonderlijke personeelsleden wordt besproken, lijkt ons meer dan een stap te ver. Dit laat echter onverlet dat indien één van de raadsleden voor een goed begrip behoefte heeft aan concrete informatie om zijn rol goed te kunnen vervullen, wij natuurlijk alles in het werk zullen stellen om hem van die informatie te voorzien. Tegen die achtergrond, en uit respect voor het vele werk dat de fractie van Ons Belang heeft verricht, benoemen wij de vragen en de antwoorden daarop in de bijlage. Gezien ons grote vertrouwen in het zelfregulerend vermogen van uw raad gaan wij er van uit dat hier een eenmalige exercitie betreft.

4. De oplossingsrichting

Het moge duidelijk zijn, aangezien onze overwegingen naar aanleiding van de respectievelijke bijdrages in de raad niet geleid hebben tot een herziening van ons standpunt, blijft ons concrete voorstel aan uw raad ongewijzigd.

De heg in kwestie vergt op jaarbasis ongeveer € 1300 aan onderhoud (begroting post 6.724.15.3/300.000). Dit hegonderhoud is volledig uitbesteed aan derden. Er komen geen eigen manuren aan te pas. We mogen ervan uitgaan dat beide zijden, dus zowel de binnenzijde als de buitenzijde, ruwweg even bewerkelijk zijn. Indachtig onze redenering dat het onderhoud aan de buitenzijde niet aan de 'gebruikers' mag worden toegerekend, dient de helft van dit bedrag, te weten €650 te worden afgetrokken van het totaal aan kosten dat wel aan de gebruikers wordt toegerekend. Evident is dat dit tot de vermindering van de kosten op de lijkbezorging zal leiden. De consequentie voor uw raad is drieërlei:

- De post 6.724.15.3/300.000 wordt verlaagd van € 1300 naar € 650;
- Tegelijkertijd levert dit een nadeel op voor het begrotingsresultaat 2013, omdat een deel van de dekking van de kosten vervalt (e.e.a. zal immers met terugwerkende kracht worden ingevoerd.) Dit nadeel zal ten laste van het begrotingsoverschot 2013 worden gebracht. De kostendekkendheid 2013 is bepaald op 87 % dus dit betekent een nadeel van 87 % van € 650 = € 565;
- De tarieven van de lijkbezorgingsrechten 2013 worden met terugwerkende kracht naar 1 januari 2013 met 1.7 % verlaagd.

Het incidentele nadeel van € 565 zal middels een begrotingswijziging ten laste van het begrotingsoverschot 2013 worden gebracht.

5. Tot slot

Vanuit de gemeenschap bereikt ons nog een laatste suggestie. Hoewel het uiteraard niet aan ons is om uw gedachteswisseling naar believen met inzichten van elders te verrijken, menen wij toch dat het onderhavige idee volledig parallel loopt met uw streven naar een eerlijke en zo mogelijk beperkte kostentoe wijzing. Het geval wil namelijk dat de eigenaren van 'graven voor eeuwig' ,deze graven bij een nieuwe begrafenis- uiteraard na ommekomst van de wettelijk voorgeschreven rustperiode-

moeten laten 'roeren'. (Voor de goede orde, voor zover bij ons bekend is dit de formele term, mocht het hier echter toch jargon betreffen, dan mag u er van verzekerd zijn dat dit geen gebrek aan eerbied onzerzijds impliceert.) Dit roeren is tamelijk goedkoop. In de praktijk ontstaat hier de situatie dat diegenen die er ooit, heel vroeg bij waren 'geluk' hebben, en anderen wier belangstelling van later tijdstip dateert 'pech'. Tot nog toe hebben we dit beschouwd als een wettelijk gegeven dat we nu eenmaal als een onbeïnvloedbaar kader dienen te respecteren. Maar door voor dit zogenaamde roeren een hoger bedrag in rekening te brengen, zou het bedrag elders uiteraard omlaag kunnen zonder het principe van de kostendekkendheid geweld aan te doen. Ons bedunkens ligt dit in lijn met ons aller rechtvaardigheidsgevoel. Tot op heden hebben wij nog niet de gelegenheid gehad om e.e.a. op zijn juridische merites te toetsen. Het is echter ons nadrukkelijke voornemen om een dergelijke toets op niet al te lange termijn wel te doen plaatsvinden. Mocht deze positief uitvallen dan zullen de praktische consequenties van het implementeren van een dergelijke maatregel in kaart gebracht moeten worden. Indien dit leidt tot substantiële veranderingen zullen wij u uiteraard andermaal een notitie lijkbezorgingsrechten doen toekomen. Dit laat onverlet dat wij u nu verzoeken in te stemmen met de voorliggende notitie, die –als al uw besluiten- richtinggevend zal zijn totdat herziening aan de orde is.

Bijlage 1 (vragen van Ons Belang)

Vraag: Uit welke werkzaamheden bestaat het aandeel kostenplaats publiekszaken?

Antwoord: Uit grafuitgifte, uit beheer van de gravenadministratie (uitgiftes/verlengingen/wijzigingen/nota's opstellen), uit voorlichting en informatieverstrekking en uit beheer (met de erven gezamenlijk een graf uitzoeken).

Vraag: Uit welke werkzaamheden bestaat het aandeel kostenplaats personeel beleidsteam?

Antwoord: Hier zijn 40 uur voor begroot. Dit zijn uren voor ambtelijke begeleiding van het project 'renovatie begraafplaats'. Het project is bijna afgerond en dus worden er ook minder uren geraamd in de begroting 2014.

Vraag: Waaruit is het aandeel kostenplaats personeel buitendienst opgebouwd?

Antwoord: Hiervoor zijn 275 uur begroot. Werkzaamheden die worden uitgevoerd zijn het onderhoud van de begraafplaats, maaiwerkzaamheden, snoeiwerkzaamheden, het onderhoud van de heg en het grafdelven.

Vraag: Waaruit bestaat het aandeel kostenplaats facilitaire ondersteuning en om hoeveel uur gaat dit?

Antwoord: Alle indirecte werkzaamheden die niet direct aan een product zijn toe te schrijven worden evenredig over de producten verdeeld. Bijvoorbeeld de postverwerking. Het zal voor zich spreken dat het te bewerkelijk is om per brief, per scan en per dossierhandeling te beoordelen en te registreren om welk (van de meer dan honderd) producten het hier gaat. Om de totaalkosten niet al te zeer te laten oplopen wordt er daarom voor gekozen het uiteindelijke bedrag om te slaan naar de afzonderlijke producten. Voor de goede orde, het hier een werkwijze die volstrekt gebruikelijk is in organisaties met een omvang vergelijkbaar aan of groter dan, die van ons. Overigens kunt u dit ook terugvinden in de -in uw bezit zijnde- productbegroting 2013. (Kostenplaats 5.900.10.2 op pagina 128/129.)

Vraag: Hoe wordt het tarief berekend voor de aanleg van een grafkelder en wordt dit door de eigen dienst uitgevoerd?

Antwoord: Voor de aanleg van een grafkelder worden normaal gesproken extra werkzaamheden uitgevoerd. Te denken valt aan de afvoer van de grond, opbouw bekisting, afdekking met betondelen, etc. De uitgegraven graftruimte is (ten behoeve van de bekisting) ook beduidend groter dan bij een normaal graf. Overigens worden deze werkzaamheden niet door de eigen dienst uitgevoerd maar door een daarin gespecialiseerd bedrijf.

Vraag: Waarom is het tarief van de begrafenisrechten voor de eerste 20 jaar in verhouding lager dan die van de verlenging?

Antwoord: Het College voert hiermee een beslissing van uw raad uit. Hoewel wij de raad in ongeveer alles van dienst willen zijn, bent u het wellicht met ons eens dat het wel hééél erg ver voert wanneer u aan ons vraagt waarom u ook al weer een bepaald besluit heeft genomen.

Vraag: Waarom wordt in uw nieuwe opzet het uitgangspunt uit het onderzoek lijkbezorgingsrechten (bijlage 2 notitie financieel kader) niet aangehouden van het aantal te besteden uren voor binnen- (100) en buitendienst (260)?

Antwoord: In de door u genoemde notitie was sprake van een gemiddelde van de kosten in het verleden. Omdat deze notitie destijds niet door uw raad is vastgesteld, waren wij in de gelegenheid een meer op de toekomst gerichte raming op te stellen. Overigens legt u de vinger wel op de zere plek, bij alle producten passen een raming toe, met uitzondering van de Wabo, Huishoudelijk afval en Riolering. Wellicht is het wenselijk om ook het onderhavige product met die drie 'in de pas' te laten lopen. In dat geval zullen we bij de begroting 2014 weer uitgaan van de gemiddelde urenbesteding over de afgelopen jaren.

Vraag: Wat is een redelijke opslag voor overhead?

Antwoord: Hoe terecht de vraag ook is, hij is nauwelijks te beantwoorden in verband met het gebruik van het woord 'redelijk'. In z'n algemeenheid kan men stellen dat bijvoorbeeld de kosten van een gemeentehuis (het gebouw zelf dus) voor een grote gemeente met een grotere ambtelijke organisatie relatief lager zullen zijn dan voor een kleine gemeente het geval is. U kunt zich ongetwijfeld voorstellen dat dit helaas niet alleen voor het gemeentehuis geldt, maar voor tal van vergelijkbare zaken. Een kleinere gemeente voert hierdoor welhaast per definitie een duurdere huishouding dan een grotere gemeente. En aangezien onze gemeente de kleinste van Nederland is, is onze overhead dus ook per definitie erg hoog. Juist omdat er vanwege de unieke omvang van onze gemeente geen geschikt referentiemateriaal (bestaand uit vergelijkbare gemeenten) voorhanden is, is de vraag dan ook niet te beantwoorden.

Vraag: Waarom wordt er geen onderscheid gemaakt tussen het recht van het gebruik van een urnen nis en een graf?

Antwoord: Volledigheidshalve hebben wij hier ook deze laatste vraag van de fractie van Ons Belang opgenomen, maar wij achten deze afdoende beantwoord in paragraaf 3.1 van de notitie.