

Onderwerp : Onderzoek uitbreiding begraafplaatsen
Zaaknummer : 1969183009
Verantwoordelijk
portefeuillehouder: wethouder Stomphorst
Bijlagen : rapport onderzoek uitbreiding begraafplaatsen: Toekomstperspectief
begraafplaatsen

✿ **Voorgesteld besluit**

1. Kennisnemen van het onderzoek naar de ruimtelijke en financiële mogelijkheden van uitbreiding van de begraafplaatsen Feerwerd, Midwolde, Noordhorn en Zuidhorn.
2. Instemmen met de conclusie dat vanuit ruimtelijk beleid uitbreiding van de begraafplaats in Midwolde niet haalbaar is.
3. Instemmen met de conclusie dat uitbreiding van de begraafplaatsen Feerwerd, Noordhorn en Zuidhorn vanuit ruimtelijk beleid vooralsnog als haalbaar worden beschouwd.
4. Instemmen met de conclusie dat op grond van de geraamde financiële consequenties van uitbreiding van de begraafplaatsen Feerwerd, Noordhorn en Zuidhorn uitbreiding niet haalbaar is omdat er geen financiële dekking is. Voor uitbreiding van de drie begraafplaatsen Zuidhorn, Feerwerd en Noordhorn moet rekening worden gehouden met aanlegkosten van ca € 2,1 miljoen die zich vertalen in kapitaallasten van ca. € 85.000 per jaar en structureel ca € 50.000 extra voor beheerskosten. Daarnaast moet rekening worden gehouden met incidenteel extra personele kosten voor de realisatie van uitbreidingsplannen (plankosten en toezicht/directievoering) die in deze fase nog niet geraamd zijn.

✿ **Inhoudelijke toelichting**

In november 2021 heeft de gemeenteraad de Nota Begraafplaatsenbeleid 2022 t/m 2026 vastgesteld. In de nota is bepaald dat waar de capaciteit op een begraafplaats niet meer voldoende is, de begraafplaats moet worden uitgebreid *mits* inpasbaar in het ruimtelijk beleid en er middelen ter beschikking gesteld worden.

Op grond hiervan lag er de opdracht om voor vier begraafplaatsen na te gaan welke uitbreidingsmogelijkheden er ruimtelijk en financieel zijn voor de begraafplaatsen in Feerwerd, Midwolde, Noordhorn en Zuidhorn.

Aan BugelHajema is de opdracht gegeven om met een rapport te komen dat de volgende vragen beantwoordt:

1. Wat is het probleem en wanneer ontstaat het?
2. Welke oplossingsrichtingen zijn er mogelijk om deze aankomende knelpunten op te kunnen lossen?
3. Welke consequenties en randvoorwaarden hebben de oplossingsrichtingen?
4. Welke investering wordt per begraafplaats voorzien bij mogelijke uitbreiding?

In juli 2024 is het rapport opgeleverd. In het rapport worden voor elk van de vier begraafplaatsen de vragen uit het onderzoek beantwoord. Dit leidt tot de volgende uitkomsten:

- Naar verwachting ontstaat een capaciteitsprobleem op de vier begraafplaatsen in de volgorde Zuidhorn, Midwolde, Feerwerd, Noordhorn. Op welke termijn zich een probleem voordoet op elk van de begraafplaatsen is moeilijk in te schatten. In het rapport is wel gekeken naar landelijke trends, en is vervolgens op basis van het aantal gereserveerde graven, aantal vrij beschikbare graven, graven die vrijkomen vanuit ruimtingsbeleid en het gemiddelde aantal begravingen per begraafplaats een worst case scenario aangegeven. Volgens worst case scenario per begraafplaats ontstaat er een capaciteitsprobleem in Zuidhorn vanaf 2026, in Midwolde en Feerwerd vanaf 2029 en in Noordhorn vanaf 2031.
- Ruimtelijk gezien worden op voorhand geen belemmeringen verwacht bij uitbreiding van de begraafplaatsen Zuidhorn, Feerwerd en Noordhorn. Bij elk van deze begraafplaatsen is gekeken naar planologische en civieltechnische aspecten en wat uitbreidingsopties zouden kunnen zijn. Op basis van weging van alle aspecten is ook een meest gewenste uitbreiding per begraafplaats in beeld gebracht.
- Ruimtelijk gezien wordt uitbreiding van de begraafplaats Midwolde als zeer moeilijk of niet haalbaar geacht op de begraafplaats Midwolde. Belangrijkste reden hiervoor is dat de begraafplaats Midwolde is gelegen in NNN-beheergebied. In het rapport adviseert BugelHajema de gemeente om in overleg te gaan met de provincie om na te gaan of en in hoeverre aan het NNN-beleid kan worden voldaan.
- Financieel gezien gaat het bij de beschreven uitbreiding van de vier locaties om de volgende (afgeronde) bedragen:

Locatie	Aantal graven uitbreiding	Realisatiekosten	Beheerskosten
Zuidhorn	783	€ 1.029.000	€ 27.000
Midwolde	785	€ 830.000	€ 15.000
Feerwerd	111	€ 320.000	€ 8.000
Noordhorn	327	€ 360.000	€ 9.000

Belangrijke kanttekening: bij alle vier locaties zal bij uitbreiding sprake zijn van aankoop van grond. De eigenaren zullen bereid moeten zijn tot verkoop van grond én tegen de geraamde grondprijs. Het mag duidelijk zijn dat waar dit niet het geval is, de plannen niet of tegen hogere kosten kunnen plaatsvinden. In de financiële paragraaf staat verder beschreven hoe de realisatiekosten en beheerskosten financieel zouden landen in de gemeentelijke begroting.

Hieronder wordt per begraafplaats een kleine samenvatting gegeven, in de volgorde zoals die ook in het rapport staat.

Feerwerd

In Feerwerd worden gemiddeld 2 graven per jaar in gebruik genomen. In september 2023 waren nog 33 graven beschikbaar, waarvan 24 gereserveerd, en dus nog 9 vrije graven. In het slechtste scenario ontstaat vanaf 2029 een probleem op de begraafplaats. In het rapport is een uitbreidingsoptie in zuidwestelijke richting uitgewerkt die leidt tot 111 extra graven.

Midwolde

In Midwolde worden gemiddeld 32 graven per jaar in gebruik genomen (gemiddeld 11 graven op het kerkelijke deel en 21 graven op het gemeentelijke deel). In september 2023 waren nog 326 graven beschikbaar, waarvan 201 gereserveerd, en dus nog 125 vrije graven. In het slechtste scenario ontstaat vanaf 2029 een probleem op de begraafplaats.

Voor Midwolde geldt dat de gemeentelijke begraafplaats aan de kerkelijke begraafplaats ligt en dat bij beide begraafplaatsen een capaciteitsprobleem ligt. In het rapport is daarom rekening gehouden met een uitbreiding van de kerkelijke begraafplaats op grond die in hun eigendom is én met uitbreiding van de gemeentelijke begraafplaats.

Uitbreiding van het kerkelijke deel zou leiden tot 208 extra graven. Uitbreiding van het gemeentelijke deel zou leiden tot 785 extra graven.

NNN-beheergebied

Uitbreiding van de begraafplaats in Midwolde zou zowel voor het kerkelijke deel als voor het gemeentelijke deel plaatsvinden in het beheergebied¹ Natuurnetwerk Nederland (NNN). In de provinciale omgevingsverordening (artikel 3.117) is opgenomen dat ruimtelijke ingrepen de wezenlijke kenmerken en waarden van het NNN niet mogen aantasten. Dit wordt gewaarborgd door het 'nee, tenzij...'-principe. Dit houdt in dat een voorgenomen ontwikkeling geen doorgang kan vinden, tenzij wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

- de ontwikkeling dient een groot maatschappelijk belang, er zijn geen andere mogelijkheden om in het betreffende openbaar belang te voorzien en de negatieve effecten worden waar mogelijk beperkt, terwijl de overblijvende effecten gelijkwaardig in termen van areaal, kwaliteit en samenhang worden gecompenseerd;

Of:

- de ontwikkeling is kleinschalig van aard, schade als gevolg van de ingreep wordt zoveel mogelijk voorkomen, resterende schade wordt volledig gecompenseerd en er treedt netto winst op voor de belangrijke kenmerken en waarden in termen van areaal, kwaliteit en samenhang.

In het rapport wordt aangegeven dat niet op voorhand kan worden aangegeven of en in hoeverre aan het NNN-beleid kan worden voldaan. En wordt het advies gegeven om hierover in gesprek te gaan met de provincie. Wat twee uitkomsten kan hebben:

1. uitbreiding van de begraafplaats Midwolde is in het geheel niet mogelijk;
2. uitbreiding ten westen en/of oosten is wel mogelijk.

Naar aanleiding van het rapport zijn wij dit bij de gemeente verder gaan uitzoeken, met als conclusie dat uitbreiding van Midwolde vanwege de NNN-voorwaarden niet haalbaar is:

- de voorwaarde dat het om een groot maatschappelijk belang moet gaan, waar geen andere mogelijkheden voor zijn, lijkt niet op te gaan. Dit is ambtelijk ook door de provincie bevestigd. In de provinciale notitie Gereedschapskist voor provincies NNN' staat over het begrip 'Groot openbaar belang': *"Dit zijn onder meer belangen gerelateerd aan: woningbehoefte, dijkversterking, verkeersveiligheid, en landschappelijke, cultuurhistorische en ecologische kwaliteit. De ruimte voor decentrale overheden om het begrip*

¹ Bij NNN beheergebied gaat het om gebied dat in de huidige situatie landbouwgronden zijn met natuurwaarden. De hoofdfunctie is landbouw.

groot openbaar belang in te vullen is niet onbeperkt. Een gedegen onderbouwing is nodig om de rechterlijke toets te kunnen doorstaan”.

- een uitbreiding op deze locatie zou moeten worden gecompenseerd in areaal, kwaliteit en samenhang: hiervoor worden geen mogelijkheden gezien in onze gemeente. Overigens zou dit ook leiden tot hogere kosten dan nu berekend voor Midwolde.
- Ook is de verwachting dat het uit te breiden begraafplaatsdeel in Midwolde ontwaterd zou moeten worden om het grondwaterpeil omlaag te brengen, waarmee je water uit naastliggend natuurgebied gaat onttrekken; dat is strijdig met de doelen van NNN.

Ook is nog relevant om te noemen dat bij eerdere besprekingen in de politiek over mogelijke uitbreiding van de begraafplaats Midwolde (in Leek in 2002, in Westerkwartier in 2021) er veel weerstand kwam vanuit de samenleving; dit valt wederom te verwachten.

Gelet op bovenstaande zien wij uitbreiding van de begraafplaats Midwolde vanuit ruimtelijk beleid niet als haalbaar.

Niet uitbreiden van de Midwolde betekent dat op de begraafplaats op termijn geen nieuwe graven kunnen worden aangeboden. Alleen eventuele vrijkomende graven die geruimd worden kunnen dan nog als nieuwe graven worden uitgegeven. Hierover zal vroegtijdig gecommuniceerd moeten worden.

Noordhorn

In Noordhorn worden gemiddeld 6 graven per jaar in gebruik genomen. In september 2023 waren er nog 51 graven beschikbaar, waarvan 22 gereserveerd, en dus nog 29 vrije graven. In het slechtste scenario ontstaat vanaf 2031 een probleem op deze begraafplaats. In het rapport is een uitbreidingsoptie uitgewerkt die leidt tot 327 extra graven.

Zuidhorn

In Zuidhorn worden gemiddeld 31 graven per jaar in gebruik genomen. In september 2023 waren er nog 128 graven beschikbaar, waarvan 68 gereserveerd, en dus nog 60 vrije graven. In het slechtste scenario ontstaat vanaf 2026 een probleem op deze begraafplaats. In het rapport is een uitbreidingsoptie uitgewerkt die leidt tot 783 extra graven.

✳ **Financiële onderbouwing**

Bovenstaand in dit voorstel staan de bedragen uit het rapport van BugelHajema opgenomen. Deze bedragen zijn exclusief BTW. BTW op begraafplaatsen is niet compensabel c.q. niet fiscaal verrekenbaar. Dit betekent dat de BTW bijgeplust moet worden op de investeringsbedragen. Voor de investeringen betekent dit een verhoging van € 359.000. De totale investering voor de 3 begraafplaatsen komt dan uit op € 2.068.000.

Voor de beheerskosten geldt dat als deze door eigen personeel worden uitgevoerd, er geen sprake is van BTW. In het geval van uitbesteding van werkzaamheden is er wel sprake van BTW. Gelet op het feit dat het zeer moeilijk is om eigen personeel te vinden bij de buitendienst en werkzaamheden deels moeten worden uitbesteed, wordt hier voor 50% rekening gehouden met BTW. De beheerskosten voor de 3 begraafplaatsen worden dan verhoogd met € 4.600 en komen dan uit op € 49.000.

In onze financiële verordening is vastgelegd dat nieuwe begraafplaatsen in 40 jaar worden afgeschreven. Voor Noordhorn en Feerwerd is dit geen probleem. De uitbreidingen bieden ruimte om gelet op het huidige aantal begrafenissen ongeveer 55 jaar vooruit te kunnen. Voor Zuidhorn ligt de termijn korter, eerder op 25 jaar. Zoals eerder genoemd is het zeer moeilijk aan te geven hoeveel begraven wordt in de loop van de tijd. Om die reden wordt bij Zuidhorn voorlopig ook uitgegaan van 40 jaar zoals ook vastgelegd in de financiële verordening.

Voor de drie begraafplaatsen zijn de investerings- en beheerskosten:

	Investering	Beheerskosten
Zuidhorn	1.245.000	30.000
Feerwerd	387.000	9.000
Noordhorn	436.000	10.000
Totaal	2.068.000	49.000

Kapitaallasten:

	Investering	Afschrijving	Rente	Kapitaallast
Zuidhorn	1.245.000,00	31.125,00	18.675,00	49.800,00
Feerwerd	387.000,00	9.675,00	5.805,00	15.480,00
Noordhorn	436.000,00	10.900,00	6.540,00	17.440,00
Totaal	2.068.000,00	51.700,00	31.020,00	82.720,00

De kapitaallast investering uitbreiding drie begraafplaatsen bedraagt € 82.720. Dit is gebaseerd op een afschrijvingstermijn van 40 jaar en 1,5% omslagrente. Verwachting is dat de rente iets te laag zal zijn. Gaat waarschijnlijk naar 2%. Voor bovenstaande komt de rente dan uit op afgerond € 41.000. Een verschil van € 10.000. In de investeringen zit ook een post voor aankoop grond. Hierover hoeft formeel niet afgeschreven te worden. Dat scheelt per jaar ruim € 4.000 aan afschrijving. Deze bedragen vallen redelijk tegen elkaar weg en zijn niet verwerkt in de berekening. Goed om te realiseren dat de kapitaallast pas gaat lopen in het jaar na oplevering van een begraafplaats. Afhankelijk van jaar van realisatie van elk van de begraafplaatsen, landt het betreffende deel van de berekende kapitaallasten in de begroting.

Totaal kapitaallasten en beheerskosten per begraafplaats:

	Kapitaallast	Beheerskosten	Totaal
Zuidhorn	49.800	30.000	79.800
Feerwerd	15.480	9.000	24.480
Noordhorn	17.440	10.000	27.440
Totaal	82.720	49.000	131.720

De aanleg van uitbreidingen op de bestaande begraafplaatsen zal niet leiden tot extra inkomsten begraafrechten. Extra dekkingsmiddelen komen derhalve niet beschikbaar voor dekking kapitaallasten.

Afwegingen

De uitkomsten van het onderzoek geven het gevraagde inzicht in de ruimtelijke mogelijkheden en financiële consequenties van uitbreiding van de begraafplaatsen waar de capaciteit de komende jaren gaat knellen. Voor drie begraafplaatsen wordt uitbreiding ruimtelijk gezien als haalbaar beschouwd. Met daarbij natuurlijk nog wel de kanttekening dat gronden ook daadwerkelijk verworven moeten kunnen worden.

Voor één begraafplaats (Zuidhorn) geldt dat besluitvorming hierover niet lang uitgesteld kan worden, aangezien deze begraafplaats naar verwachting als eerste 'vol' raakt. Voor Feerwerd en Noordhorn zou op een later moment in de komende jaren nog een afweging kunnen worden gemaakt. Waarbij we ons realiseren dat bij het vol raken van Zuidhorn er mogelijk een verschuiving ontstaat naar de andere begraafplaatsen in het noordelijke deel van de gemeente, zodat bijv. Noordhorn ook eerder vol zou kunnen raken.

In de kern ligt ook weer de vraag voor zoals die eind 2021 bij de behandeling van het begraafplaatsenbeleid voorlag: Wordt gekozen voor uitbreiding van gemeentelijke begraafplaatsen wanneer deze vol raken, terwijl op de 27 gemeentelijke begraafplaatsen voldoende capaciteit is, en de gemeente wettelijk verplicht is om één begraafplaats te hebben? Eind 2021 is met het vaststellen van het begraafplaatsenbeleid de wens uitgesproken om dit inderdaad te doen. Daarbij is wel de voorwaarde opgenomen dat hiervoor de middelen beschikbaar worden gesteld.

Daarmee ligt nu de vraag voor of en hoe uitbreiding van de begraafplaatsen financieel mogelijk is. Financieel heeft de gemeente hier niet de middelen voor. Dekking van de kosten zou in de eerste plaats moeten komen vanuit de tarieven voor begraven. Deze tarieven zouden dan omhoog moeten wat gelet op huidige tarieven (vergelijkbaar met andere gemeenten en door inwoners vaak al als hoog ervaren) niet wenselijk is en wat ook onvoldoende dekking zou opleveren gelet op de ca. 200 begrafenissen per jaar.

Omdat er geen financiële dekking is voor uitbreiding van de begraafplaatsen stellen wij voor om hier van af te zien. Wij realiseren ons de impact hiervan voor de inwoners van onze gemeente die mogelijk op enig moment niet begraven kunnen worden op de begraafplaats in hun eigen dorp of de begraafplaats die hun voorkeur heeft. Toch vinden wij het bij onze verantwoordelijkheid horen om een dergelijke keuze te maken gelet op onze verantwoordelijkheid op allerlei gemeentelijke taken, de wensen daarbij en de haalbaarheid daarvan.

het college van burgemeester en wethouders

A. van der Tuuk, burgemeester

R. Kleijnen, secretaris

Raadsbesluit

De raad van de gemeente Westerkwartier,

Gelezen het voorstel Onderzoek uitbreiding begraafplaatsen van 10 september 2024,

Besluit:

1. Kennis te nemen van het onderzoek naar de ruimtelijke en financiële mogelijkheden van uitbreiding van de begraafplaatsen Feerwerd, Midwolde, Noordhorn en Zuidhorn.
2. In te stemmen met de conclusie dat vanuit ruimtelijk beleid uitbreiding van de begraafplaats in Midwolde niet haalbaar is.
3. In te stemmen met de conclusie dat uitbreiding van de begraafplaatsen Feerwerd, Noordhorn en Zuidhorn vanuit ruimtelijk beleid vooralsnog als haalbaar worden beschouwd.
4. In te stemmen met de conclusie dat op grond van de geraamde financiële consequenties van uitbreiding van de begraafplaatsen Feerwerd, Noordhorn en Zuidhorn uitbreiding niet haalbaar is omdat er geen financiële dekking is. Voor uitbreiding van de drie begraafplaatsen Zuidhorn, Feerwerd en Noordhorn moet rekening worden gehouden met aanlegkosten van ca € 2,1 miljoen die zich vertalen in kapitaallasten van ca. € 85.000 per jaar en structureel ca € 50.000 extra voor beheerskosten. Daarnaast moet rekening worden gehouden met incidenteel extra personele kosten voor de realisatie van uitbreidingsplannen (plankosten en toezicht/directievoering) die in deze fase nog niet geraamd zijn.

Aldus besloten in de openbare vergadering
van de raad van de gemeente Westerkwartier,
d.d. 16 oktober 2024.

A. van der Tuuk
Voorzitter

O. E. de Vries
Griffier