gemeente
Het Hogeland

Raadsvoorstel

Onderwerp:	Begraaf(plaatsen)beleid
Datum:	30 oktober 2019
Agendapunt:	6
Behandeling:	Besluitvormend
Portefeuille-houder(s):	Wethouder Blok
Steller:	Klaas Schuurman k.schuurman@hethogeland.nl
Zaaknummer:	Z.HHL.011157

1. Samenvatting:

Inventarisatie en analyse
(zie voor uitgebreide versie bijlage Kaders begraven en begraafplaatsen)

Regelgeving en tarieven zijn in de voormalige gemeenten verschillend. Dit is een ongewenste situatie. Voor het goed kunnen beheren van graven is het belangrijk dat de gegevens in het beheersysteem, administratie en kaartmateriaal, zo volledig mogelijk zijn.

Gemeente Het Hogeland heeft 42 begraafplaatsen waarvan er 30 beschikbaar zijn voor bijzettingen. Gemeente breed kan de gemeente tot 2051 voldoen aan de verplichting vanuit de wet om een graf beschikbaar te kunnen stellen. Per locatie zijn er verschillen die plaatselijk leiden tot behoefte aan extra capaciteit op de kortere termijn. Niet overal is uitbreiding zonder meer mogelijk. Het ruimen van graven is een optie die op langere termijn nieuwe uitbreidingen vaak onnodig maakt. Op kleine schaal is soms inbreiding mogelijk. Niet alle opties voor bijzetting zijn op alle begraafplaatsen aanwezig. Gezien de trend van toename van crematie is het wenselijk te voorzien in voldoende aanbod voor bijzetting van urnen.

Knelpunten capaciteit 2020-2030		
Begraafplaats	**Capaciteitsgebrek vanaf**	**toelichting**
Winsum	2021	Aangrenzend is grond in bezit
Kantens	2022	Raadsbesluit Eemsmond voor ruimen armenlap
Zuidwolde	2023	Na inrichting entree (cirkel) t.b.v. graven, aangrenzend is geen grond in bezit.
Baflo	2025	Op de begraafplaats is ruimte voor uitbreiding
Uithuizermeeden	2028	Nader onderzoek nodig
Oldenzijl	2028	Op de begraafplaats is ruimte voor uitbreiding

We zijn van mening dat begraafplaatsen er netjes horen uit te zien. Het blijkt dat het in de huidige situatie niet altijd lukt om daar voldoende invulling aan te geven. Waar vrijwilligers actief zijn heeft dit een positief effect.

Als er geen sprake is van afgekocht onderhoud van graven ligt de verantwoordelijkheid voor grafonderhoud bij de rechthebbende van het graf. De wijze van grafonderhoud heeft invloed op het algehele beeld.
Er bestaan graven die om verschillende redenen van toegevoegde waarde kunnen zijn. Er bestaan nu geen vastgestelde criteria om dit te kunnen toetsen.

In principe kun je alle directe kosten toerekenen aan het product begraven. Het is mogelijk, en verdedigbaar, een deel van de kosten niet toe te rekenen door te stellen dat begraafplaatsen, of delen ervan, geen begraaffunctie meer hebben. De kosten kunnen dan verschuiven naar het openbaar groen.
Het financiële voordeel van ruimen in plaats van uitbreiden bestaat vooral uit het feit dat er structureel geen extra areaal is te onderhouden. Afkoopsommen voor schoonmaak en onderhoud zijn niet berekend op de kosten op langere termijn.
Uit veel ontvangen reacties blijkt dat, naast de periode van grafrecht, tarieven in toenemende mate de keuze bepalen tussen begraven of cremeren. De conclusie is dat inzetten op tarieven op basis van het principe dat alle kosten volledig toegerekend moeten worden, een negatief effect zal hebben op het gebruik van onze begraafplaatsen. Het gevolg is dat een steeds kleinere groep voor de kosten opdraait en tarieven daardoor steeds hoger moeten worden om te zorgen voor kostendekkendheid.

Een gemeenteraad wordt geadviseerd bijzonder terughoudend te zijn bij het verlenen van een vergunning voor het aanleggen van een bijzondere begraafplaats op eigen terrein.

Inhoudelijke communicatie over een specifiek graf vraagt een volledig inzicht in de status ervan. De gemeenten hebben niet consequent gehandeld als het gaat om het niet verlengen van grafrechten. Nabestaanden hebben niet altijd ervaren dat er gevolgen kunnen zijn. Er is op deze manier een bepaald verwachtingspatroon ontstaan.

Kaders
(zie voor uitgebreide versie bijlage Kaders begraven en begraafplaatsen)

1. We streven naar het aanbieden van begraafruimte op alle, nu nog in bedrijf zijnde, begraafplaatsen, maar er is niet per definitie in ieder dorp een begraafplaats.
2. Met respect voor huidig ontwerp: kleinschalige inbreiding t.b.v. graven, urngraven, urnenmuren.
3. Graven ruimen wanneer capaciteitsgebrek dreigt te ontstaan, en inbreiding onvoldoende mogelijkheden biedt.
4. Schudden van graven i.c.m. hergebruik graf willen we toestaan.
5. Uitbreiden: Alleen als inbreiding en ruiming onvoldoende is. In principe alleen als dit binnen, of aansluitend bij, huidige locatie mogelijk is.
6. Bij nieuwe uitgifte van graven kan schoonmaken en/of onderhoud van graf(beplanting) en monument niet afgekocht worden.
7. Keuze in termijnen van grafrecht:
   7.1. Algemeen graf/urnengraf/urnennis 20 jaar
   7.2. Particulier graf/urnengraf/ 30 jaar.
   7.3. Particulier graf/urnengraf 50 jaar.
   7.4. Verlenging grafrecht particulier graf en urnengraf: per 10 jaar.
8. Uitgifte: alleen voor onmiddellijke bijzetting (reserveren mogelijk)
9. Sociaal begraven
   9.1. Er worden hiervoor algemene graven toegepast.
   9.2. Er wordt ambtelijk iemand aangewezen die sociaal begraven coördineert.

10. Opties voor bijzetting en asbestemming:
    10.1. Bestaande opties in stand houden
    10.2. Strooiveld aanwijzen waar mogelijk.
    10.3. I.c.m. inbreiding onderzoeken waar plaats is voor (extra) urnengraven en/of urnennissen.
    10.4. Onderzoeken waar opties herbestemd kunnen worden.
11. Aanvang plechtigheden: begrafenis, maandag t/m zaterdag, aanvang vanaf 9.00 tot 15.00 uur. Verstrooiing of bijzetting urn ma. t/m vr, van 9.00 tot 15.00 uur.
12. De voorbereiding voor een begrafenis: Alleen het delven en sluiten van een graf is de verantwoordelijkheid van de gemeente.
13. Voor, tijdens en na de plechtigheid is namens de gemeente een contactpersoon aanwezig.
14. Eenmalig krijgen belanghebbenden de mogelijkheid zich alsnog in te schrijven als rechthebbende van een graf waarin al is begraven maar waarvan nu geen rechthebbende meer is.
15. Rechthebbenden worden consequent aangeschreven als de termijn van grafrecht eindigt.
    15.1. Zonder verlenging worden grafmonumenten verwijderd wanneer dat juridisch mogelijk is.
    15.2. Gezien de grote aantallen graven/monumenten die mogelijk nu al verwijderd kunnen worden zal dit gefaseerd of i.c.m. een evt. ruiming worden uitgevoerd.
16. Onderhoud van graven met vervallen grafrecht is verantwoording van de gemeente.
17. Verwaarloosde monumenten worden verwijderd.
18. Waardevolle graven.
    18.1. We gaan vooralsnog niet alle graven beoordelen op hun waarde. Wanneer sprake is van ruiming wordt wel onderzoek gedaan naar evt. te bewaren graven.
    18.2. Voor een eenduidige wijze van beoordeling zijn criteria nodig.
    18.3. We stimuleren de inzet door vrijwilligers bij het onderhouden van graven.
    18.4. We onderzoeken opties voor hergebruik van waardevolle grafmonumenten.
19. Kwaliteitsniveau:
    19.1. We streven minimaal naar een 6+ als gemiddeld rapportcijfer.
    19.2. Extensief beheer is, mits maatwerk, een aanvaardbare optie.
    19.3. De begraafplaatsen Maarhuizen, Ranum, Bellingeweer en Onderwierum worden in hun geheel extensief beheerd.
    19.4. Het vergroenen van, met name, secundaire paden is een acceptabel alternatief voor halfverhardingen.
    19.5. We stimuleren de inzet van vrijwilligers bij het groenonderhoud.
20. Grafbedekking
    20.1. Begripsomschrijving beheerverordening aanpassen
    20.2. Handhaven voorschriften vergunning
21. De kosten van begraafplaatsen en gedeelten van begraafplaatsen waar niet meer begraven wordt, komen niet ten laste van begraven.
22. Leges gebaseerd op handelingen zijn kostendekkend:
    22.1. Op basis van kostprijsberekening kunnen we reële tarieven berekenen voor werk dat we zelf doen.
    22.2. Uit te besteden werkzaamheden worden in principe op basis van werkelijke kosten doorberekend.
    22.3. Voor begraven op zaterdag wordt een toeslag gerekend.
    22.4. De kosten van een eventueel toekomstige ruiming worden opgenomen in het tarief voor grafrecht.
23. Instellen van een ‘voorziening begraafplaatsen’.
24. We onderzoeken of verlenging van grafrecht in termijnen betaald kan worden.

25. Onderhoud
    25.1. Efficiënt inrichten.
    25.2. We onderzoeken op termijn de optie van uitbesteding i.c.m. social return.
26. Begraven in eigen grond: In principe vinden we dit ongewenst. Bij verzoeken hanteren we de overwegingen zoals benoemd in Inspectierichtlijn Lijkbezorging 1999.
27. We optimaliseren de informatie, zowel inhoudelijk als het bezorgen ervan, wat betreft regelgeving en gebruik van begraafplaatsen.
28. Nabestaanden worden consequent geïnformeerd wanneer de status van een graf of het grafrecht gaat veranderen.

2. Voorgesteld besluit
Voorgesteld wordt de kaders begraafbeleid vast te stellen als basis voor toekomstig begraafbeleid.

3. Inleiding
3.1 Aanleiding
De gemeenteraad heeft op 5 juni 2019 over het plan van aanpak begraafbeleid gesproken en enkele algemene kaders vastgesteld. Op verzoek van de raad wordt het beleidsplan in twee fases aangeboden. In de eerste fase worden een aantal kaders aan de gemeenteraad voorgelegd voor besluitvorming. Deze vormen vervolgens de basis voor het totale beleidsplan dat in de afrondende fase zal worden voorgelegd.

3.2 Bevoegdheid raad
Het begraafbeleid resulteert ondermeer in een beheerverordening begraafplaatsen en een legesverordening lijkbezorgingsrechten waarover de raad uiteindelijk beslist. De kaders die nu zijn voorgelegd, bepalen grotendeels hoe het toekomstige begraafbeleid, en daarmee ook de genoemde verordeningen, eruit zullen zien. Het college heeft in de raadsvergadering d.d. 5 juni 2019 toegezegd dat de kaders, de uitgangspunten, afzonderlijk worden voorgelegd voor besluitvorming.

3.3 Wettelijk of beleidskader
<u>Wettelijk kader</u>
De Wet op de lijkbezorging (in het vervolg aangehaald als ‘de wet’), zoals vastgesteld in 1991, vormt het belangrijkste kader. In 2009 en 2018 is de wet op enkele punten aangepast. Daarnaast is er het Besluit op de lijkbezorging (huidige versie geldend vanaf 2013).
Beide, Wet en Besluit, bevatten niet alleen uitgangspunten voor wat we minimaal moeten doen, maar ook enkele vereisten waar de uitvoering aan moet voldoen.

De wet geeft aan (artikel 33) dat een gemeente zelf, of samen met andere gemeenten, een begraafplaats moet hebben.

De lokale regelgeving is grotendeels opgenomen in een beheerverordening. De wettelijke basis voor een dergelijke verordening bestaat eruit dat de wet stelt (artikel 35) *dat “bij verordening te bepalen, gelegenheid wordt gegeven tot begraven, tenminste elke dag welke geen zondag of algemeen erkende feestdag is.”*
Deze wettelijke verplichting heeft een helder doel: als iemand overlijdt moet het lichaam kunnen worden ‘bezorgt’. Het gaat hierbij niet letterlijk om ‘bezorgen’. De overheidstaak bestaat uit het bieden van een laatste rustplaats.

3.4 Historische context
Op 1 januari 2019 is gemeente Het Hogeland ontstaan. De voormalige gemeenten die in de nieuwe gemeente zijn opgegaan, gingen verschillend om met het thema begraven en begraafplaatsen. In de aanloop naar de nieuwe gemeente is voor dit onderwerp geen nieuw beleid meer gemaakt.

4. Beoogd resultaat (of effect)
Het uiteindelijke doel is het harmoniseren van het beleid van de vier voormalige gemeenten. Er bestaat nu nog ongelijkheid voor inwoners. Voorwaarden en leges verschillen nu immers per deelgebied. Organisatorisch vraagt het eveneens extra inspanning. Werken met vier verschillende verordeningen, legestabellen en werkmethoden is op zijn zachtst gezegd niet ideaal.
De kaders vormen de basis voor een eenduidig beleid en werkwijze die duidelijk is voor inwoners en werkbaar voor medewerkers. Naast het beleidsplan zelf resulteert dit uiteindelijk in een beheerverordening, legesverordening en legestabel, en een uitvoeringsbesluit. Nadere uitwerking krijgt een vervolg met beheer- en uitvoeringsplannen.

5. Toelichting
5.1 Argumenten/motivering
De bijlage *'Kaders begraven en begraafplaatsen*' bevat voorafgaand aan de kaders een inventarisatie en een analyse met conclusies van de huidige situatie. De analyse en conclusies vormen de onderbouwing van de kaders. Per kader is ook een korte toelichting gegeven.

5.2 Risico's
In de analyse, zie bijlage, is geprobeerd de voor- en nadelen van opties zichtbaar te maken. Wanneer de kaders leiden tot eenduidig beleid heeft dit automatisch tot gevolg dat er altijd een groep is die zich benadeeld kan voelen. De looptijd van grafrecht of tarieven worden voor sommige inwoners bijvoorbeeld ongunstiger dan voorheen.

6. Financiële aspecten en wijze van dekking
De uitwerking van de kaders in nieuw begraafbeleid gebeurt in de volgende fase. Feit is ook dat door het nog niet volledig op orde zijn van beheergegevens de financiële impact van sommige kaders vooraf niet volledig duidelijk is. Dat betekent dat in het uiteindelijke voorstel voor begraafbeleid daar oplossingen voor aangedragen zullen worden. In deze fase is er nog geen sprake van financiële consequenties.

7. Inbreng belanghebbenden
Het voorstel is tot stand gekomen na het analyseren van de bestaande situatie en de input van diverse teams uit de organisatie, inwoners, begrafenisverenigingen en uitvaartondernemers. De externe belanghebbenden hebben, in overleg met team communicatie, een vragenlijst ontvangen. De inwoners zijn via de dorps(belangen)verenigingen benaderd.

8. Vervolgtraject
8.1 Uitvoering
Het voorstel 'Kaders begraafbeleid' is een tussenstap. Wanneer de kaders zijn vastgesteld volgt de uitwerking in definitief begraafbeleid. Naast het beleidsplan zelf resulteert dit in een beheerverordening, legesverordening met legestabel, en een uitvoeringsbesluit. Nadere uitwerking krijgt een vervolg met beheer- en uitvoeringsplannen.

8.2 Tijdspad
We streven ernaar het traject dit jaar beleidsmatig af te ronden. Ook een nieuwe beheerverordening en legestabel proberen we dit jaar af te ronden. De nadere uitwerking van het beleid volgt, op hoofdlijnen, in 2020. Op detailniveau kunnen later nog uitvoeringsplannen aan de orde zijn.

8.3 Communicatie
In de kaders zijn al enkele uitgangspunten benoemd wat betreft communicatie (zie bijlage hoofdstuk 5.6).
In het definitieve beleidsplan zullen we een eerste aanzet geven. Enerzijds heeft het te maken met het bekend maken van het nieuwe beleid, anderzijds moeten we belanghebbenden voorbereiden op de te verwachten gevolgen ervan.

8.4 Evaluatie
Najaar 2019 verwachten we het definitieve begraafbeleid voor te kunnen leggen aan de raad. Een evaluatie van het voorstel is pas relevant in combinatie met definitief begraafbeleid. We kunnen dit als besluitpunt in het definitieve beleid meenemen.

Bijlage:
Kaders begraven en begraafplaatsen

Achterliggende documenten:
Plan van aanpak begraafbeleid

Winsum, 17 september 2019

Burgemeester en wethouders van de gemeente Het Hogeland,

Gemeentesecretaris,	Burgemeester,
Paul van Vilsteren	Henk Jan Bolding