

Emmeloord, 10 oktober 2012.

**Onderwerp**

Beleidsplan begraafplaatsen gemeente Noordoostpolder 2012-2022

**Voorgenomen besluit**

Instemmen met Beleidsplan begraafplaatsen gemeente Noordoostpolder 2012-2022

**Advies raadscommissie**

[...]

---

Aan de raad.**Status: ter besluitvorming****Inleiding**

Een beleidsplan voor de begraafplaatsen is niet eerder opgesteld door gemeente Noordoostpolder. Wel zijn standpunten van het gemeentebestuur vastgelegd in diverse nota's en andere beleidsplannen. Daarnaast wordt het beheer van de begraafplaatsen al jarenlang consequent op dezelfde manier uitgevoerd. Waarom dan nu wel een beleidsplan?

De veranderende demografische ontwikkelingen vormen nu wel een directe aanleiding voor het vastleggen van de beleidsuitgangspunten. Nieuwe demografische ontwikkelingen in de gemeente Noordoostpolder leiden voor de komende jaren tot een grotere vraag naar ruimte om te begraven of asresten bij te zetten op de begraafplaatsen in onze gemeente. Meer ruimte betekent dat op sommige gemeentelijke begraafplaatsen inbreiding of uitbreiding wenselijk is. Welke randvoorwaarden en uitgangspunten leggen we als gemeente ten grondslag aan deze in- en uitbreidingen? En hoe kunnen we sturen op belangrijke elementen op de begraafplaatsen?

De verschillende vragen, standpunten en wensen vormen de aanleiding voor het opgestelde beleidsplan. Bovendien is dit een goed moment voor het vastleggen van de bestendige gedragslijn voor het beheer dat wordt toegepast.

Aangezien de gemeenteraad de hoofdlijnen van het beleid bepaalt, leggen we de randvoorwaarden, standpunten, visie en beleid voor de begraafplaatsen in gemeente Noordoostpolder graag aan u voor.

In de Raadscommissie Woonomgeving van dinsdag 2 oktober 2012 is het concept "Beleidsplan begraafplaatsen gemeente Noordoostpolder 2012-2022" besproken. Daarbij zijn enkele vragen en opmerkingen gesteld die leiden tot aanpassing van enkele delen in het beleidsplan. In dit raadsvoorstel treft u de aan te passen delen aan, inclusief een nieuw tekstvoorstel. In het bijgevoegde beleidsplan (versie 11-10-2012) zijn de aangepaste tekstvoorstellen voor het overzicht al wel doorgevoerd.

**Doelstelling**

Vastleggen van randvoorwaarden, standpunten, visie en beleid voor de begraafplaatsen in gemeente Noordoostpolder voor de periode 2012-2022.

**Voorgesteld besluit**

Instemmen met het Beleidsplan begraafplaatsen gemeente Noordoostpolder 2012-2022.

**Argumenten**

1.

1.1. *In het beleidsplan zijn de standpunten van het gemeentebestuur voor (her)inrichting, beheer, onderhoud en gebruik van de begraafplaatsen aangegeven.*

Iedere gemeente is wettelijk verplicht een begraafplaats te hebben, de mogelijkheid te geven tot begraven, zorg te dragen voor een begrafenis als een overledene geen nabestaanden heeft en een register te voeren. Dit is opgenomen in de Wet op de Lijkbezorging en het Besluit op de Lijkbezorging. Hoe hieraan precies invulling wordt gegeven, mag iedere gemeente zelf bepalen. Gemeente Noordoostpolder heeft het wettelijke gemeentelijke kader vastgelegd in de Beheersverordening begraafplaatsen en de Verordening op de heffing en de invordering van lijkbezorginsrechten. In het Beleidsplan 2012-2022 is de visie op de begraafplaatsen en het daaruit voortvloeiende beleid van gemeente Noordoostpolder voor de begraafplaatsen opgenomen. De inrichting van de begraafplaatsen en het proces in de huidige situatie bepalen mede de gang van zaken. Bij het opstellen van het beleidsplan is hier rekening mee gehouden.

1.2. *De begraafplaatsen dienen in alle gevallen te voldoen aan de hoofdfunctie begraven/asbezorgen en rouwverwerking/gedenken/herinneren.*

Daarnaast is er ook medegebruik mogelijk zoals recreatie, natuurbehoud- en ontwikkeling en aandacht voor landschap en cultuurhistorie.

1.3. *Alle begraafplaatsen worden op dezelfde manier beheerd.*

Begraafplaats Nagele is als enige niet ontworpen door de toenmalige Dienst Wieringermeerpolders, maar door Mien Ruys en Rietsuiker. Door het bijzondere karakter van het dorp en daarmee ook de begraafplaats is het voor Nagele wenselijk dat het ontwerp herkenbaar blijft als een ontwerp van Mien Ruys. Bij deze visie sluit gemeente Noordoostpolder zich aan. Wel zien we graag dat het beheer van alle begraafplaatsen op dezelfde manier plaatsvindt om ook tussen de begraafplaatsen in gemeente Noordoostpolder eenheid te bewaren.

1.4. *Het hoofddoel van het beleid voor de begraafplaatsen is: Zorgen dat de begraafplaatsen haar functies vervullen tegen zo laag mogelijke kosten voor zowel burgers als gemeente.*

Met verschillende beleidspunten op het gebied van voorzieningen; inrichting, beheer en onderhoud; gebruik van de begraafplaatsen; en tarieven geven we in het beleidsplan invulling aan dit hoofddoel.

1.5. *Voor de exploitatie sluit het beleidsplan aan bij de meerjarenbegroting.*

Op basis van voortschrijdend inzicht zijn de afgelopen jaren enerzijds de tarieven veranderd en is er anderzijds gesneden in kosten. Hierdoor is een groter bedrag naar de egalisatiereserve gegaan dan verwacht. Op basis van dit uitgangspunt wordt in 2013 de urenregistratie verfijnd en gespecificeerd. De totale omvang zal nagenoeg gelijk blijven. Dit kan wel een verschuiving binnen de leges tot gevolg hebben. In 2014 wordt nader geadviseerd over de uitkomsten hiervan.

1.6. *De aangepaste tekstvoorstellen naar aanleiding van de opmerkingen en vragen in de Raadscommissie leefomgeving dd 2-10-12 treft u aan in bijlage 1.*

Tijdens de Raadscommissie Woonomgeving zijn er vragen gekomen van diverse raadsleden over de volgende onderdelen:

- a. Beleid voor ruimen van graven;
- b. Hoogte van de egalisatiereserve;
- c. Werkzaamheden die wel ten laste van de begraafplaatsen worden geboekt, maar niet voor de begraafplaatsen worden uitgevoerd;

- d. Aanpassing van een tekstgedeelte;
- e. Theehuis op begraafplaats Emmeloord.

Aangezien het beleidsplan voor de komende 10 jaar van toepassing is, is het van belang de juiste informatie hierin op te nemen. Daarom kunt u in dit raadsvoorstel voor elk onderdeel een aangepast tekstvoorstel terugvinden.

Naast de vragen van de raadscommissie willen wij u ook een aangepast tekstvoorstel aanbieden voor het begraven van overledenen zonder financiële middelen. Ondanks dat we geprobeerd hebben zo secuur mogelijk te werken, hebben we de afgelopen week ontdekt dat er meerdere conceptbeleidslijnen over dit onderwerp binnen de organisatie beschikbaar zijn. Om als gemeente eenduidig te kunnen werken hebben we na overleg een aangepast tekstvoorstel opgesteld.

- a. Beleid voor ruimen van graven:

Tijdens de Raadscommissie is door meerdere partijen aangegeven dat ruimen na 100 jaar niet aanvaardbaar is. Deze termijn is volgens meerdere aanwezigen te lang. Bovendien betekent dit dat als rechthebbenden van een particulier graf besluiten niet meer te betalen, de rechthebbenden die wel blijven betalen opdraaien voor de extra kosten. De grafrechten van particulieren graven worden benut voor instandhouding van de begraafplaatsen. Indien voor een deel van de graven niet meer wordt betaald, betekent dit dat kosten worden verdeeld over de graven waar nog wel grafrechten op rusten. De kosten worden in dat geval niet evenredig verdeeld over de aanwezige graven. Wordt de termijn van 100 jaar teruggebracht naar 75 jaar, zoals voorgesteld tijdens het commissieoverleg, dan is dit probleem nog niet opgelost.

Beleid voor het ruimen van graven is noodzakelijk. In het beleidsplan hebben we in het hoofdstuk 'Visie en beleid begraafplaatsbeheer' een paragraaf over dit onderwerp opgenomen. Deze paragraaf is tevens in bijlage 1 te vinden. Om het eerdergenoemde probleem op te kunnen lossen, doen we een voorstel waarin de termijn voor ruimen korter is dan het voorstel zoals gedaan in de Raadscommissie, namelijk ruimen na 5 jaar na het verlopen van het grafrecht of de grafrust. Waarom dit getal? Om verschil te kunnen maken, en daarmee geschetst probleem te kunnen ondervangen, tussen algemene graven met 10 jaar grafrust en particuliere graven met minimaal 20 jaar grafrecht is het noodzakelijk de termijn van algemene graven niet gelijk te stellen aan particuliere graven. Deze redenering betekent echter wel dat de termijn tussen verlopen van grafrecht voor particuliere graven of grafrust voor algemene graven bepalend is voor de termijn waarop je kan ruimen.

- b. Hoogte van de egaliseringsreserve:

Aangezien meerdere partijen twijfelden over de hoogte van de egaliseringsreserve van eenmaal de jaarbegroting van het product begraven stellen wij voor de hoogte van de egaliseringsreserve te stellen op 50% van de jaarbegroting van het product begraven. De tekst in deze paragraaf is iets anders geformuleerd in het aangepaste conceptbeleidsplan en tevens te vinden in bijlage 1.

- c. Werkzaamheden die wel ten laste van de begraafplaatsen worden geboekt, maar niet voor de begraafplaatsen worden uitgevoerd;

Bij het product Begraven is er sprake van een zogenoemde gesloten budgetsystematiek. Dit houdt in dat er op begrotingsbasis geen sprake is van resultaat (overschot of tekort), al dan niet gebruikmakend van de egalisatiereserve Begraven.

Bij het bepalen van de totale kosten op het product Begraven is er een transparante kostentoerekening nodig. Op dit moment wordt onderzocht of de huidige urenregistratie van de medewerkers op de begraafplaatsen zodanig verfijnt kan worden dat helder uiteen kan worden gezet wat de te onderscheiden activiteiten binnen het totale product begraven kosten en welke legesopbrengsten hier tegenover staan. Per saldo zullen de totale kosten voor het begraven waarschijnlijk niet wijzigen, wel kan op onderdelen tussen de leges een verschuiving plaatsvinden.

- d. Aanpassing van een tekstgedeelte;  
In bijlage 1 treft u een aanpassing van een tekstgedeelte aan. Daarnaast zijn enkele spelfouten aangepast. Deze zijn doorgevoerd in het aangepaste beleidsplan.
- e. Theehuis op begraafplaats Emmeloord;  
Er is bij de paragraaf 'Visie op inrichting en beleving begraafplaatsen' een kort stukje over het theehuis toegevoegd.
- f. Overledenen zonder financiële middelen:  
Het gebeurt momenteel ongeveer 5 keer per jaar dat een overledene in gemeente Noordoostpolder onvoldoende of geen financiële middelen heeft voor zijn/haar laatste rustplaats. In eerste instantie is in het beleidsplan opgenomen dat gemeente Noordoostpolder in dat geval overgaat tot begraven. Dat is in sommige gevallen wel het goedkoopste, maar niet wenselijk. De tekst zoals deze in het concept van 30 juli geformuleerd is, is te kort door de bocht. Daarom willen wij voorstellen de nieuwe tekst zoals aangegeven in bijlage 1 in als beleidsonderdeel in het beleidsplan vast te stellen. In deze bijlage is tevens de oude tekst terug te vinden.

## Kanttekeningen

1.

- 1.1. *Een standpunt van de raad over uitbreiding van begraafplaatsen is wenselijk.*  
Hierover hebben meerdere partijen geen standpunt ingenomen tijdens de raadscommissie Woonomgeving. Tegen het einde van de looptijd van dit beleidsplan dient de raad een standpunt in te nemen over wel of geen uitbreiding van de begraafplaatsen in de dorpen.
- 1.2. *Een standpunt van de raad over nader onderzoek naar de verdeling van Rooms Katholiek (RK) en algemeen is wenselijk.*  
Tijdens de raadscommissie Woonomgeving hebben alle partijen aangegeven dat het akkoord is als we in gesprek gaan met de Rooms Katholieke kerk over hun visie op de begraafplaatsen. Over de uitkomsten wordt u nader geadviseerd.

## Planning/uitvoering

Het beleidsplan is van toepassing voor de periode 2012-2022.

Vinden er binnen deze periode nieuwe ontwikkelingen plaats die invloed hebben op het begraafplaatsbeheer, dan dient hier uiteraard op geanticipeerd te worden.





Bijlage 1:

## **Extra/aangepaste teksten in beleidsplan begraafplaatsen gemeente Noordoostpolder 2012-2022.**

In onderstaande teksten zijn de geel en cursief gearceerde delen nieuw. De witte delen en de koppen zijn ter verduidelijking van de locatie van de nieuwe delen in het "Beleidsplan begraafplaatsen gemeente Noordoostpolder 2012-2022" toegevoegd. Tevens zijn de nieuwe paginanummers ter verduidelijking toegevoegd. De verschillende aanpassingen worden gescheiden door een gedeeltelijke stippellijn.

-----

Punt a, aangepast op blz 24 van het aangepaste conceptbeleidsplan  
Tekstvoorstel:

### **3.2.5 Ruimen van graven**

*Volgens de Wet op de Lijkbezorging is ruimen, herbegraven of schudden van graven mogelijk zolang aan de wettelijke voorwaarden, onder andere als de termijn van 10 jaar grafrust is verstreken, is voldaan. Herbegraven of schudden zal alleen worden uitgevoerd op verzoek van een rechthebbende. Ruimen kan ook door de gemeente als middel worden gebruikt. Ruimen kan alleen gebeuren als de grafrechten van een particulier graf zijn vervallen en er dus geen sprake meer is van een rechthebbende. Betreft een ruiming een algemeen graf, dan is de publicatieplicht van toepassing. Is van nabestaanden niet bekend wie zij zijn of waar zij wonen, dan is het plaatsen van bordjes bij het graf een alternatief om de ruiming bekend te maken.*

*Ruiming heeft tot nu toe nog niet plaatsgevonden op één van de begraafplaatsen in gemeente Noordoostpolder. De reden hiervoor was dat tot enkele jaren geleden het ruimen van graven geen substantiële bijdrage leverde aan de capaciteitsverruiming op de begraafplaatsen, maar wel extra kosten met zich mee bracht. Indien een rechthebbende afstand doet van een graf, was het beleid van gemeente Noordoostpolder voorheen dat de grafsteen en grafbedekking zo spoedig mogelijk en in overleg werden verwijderd. In de beleidsnota "Investeringsprogramma begraafplaatsen i.r.t. tariefontwikkeling" is gesteld dat gemeente Noordoostpolder overweegt om na 100 jaar te ruimen. Deze periode is redelijk lang, mede om te voorkomen dat ruiming leed veroorzaakt bij nabestaanden.*

*Echter, indien rechthebbenden besluiten afstand toe doen van de rechten van een graf, betekent dit enerzijds dat het graf toch aanwezig blijft en bezocht kan worden en anderzijds de kosten voor instandhouding van de begraafplaatsen gedragen dienen te worden door de rechthebbenden die wel de rechten behouden en verlengen. De periode tussen het opgeven van de rechten en het moment dat er geruimd wordt, dient vanuit financieel oogpunt zo kort mogelijk te zijn. Daarom stellen wij voor bij het aflopen van het particulier recht of het verlopen van de grafrust in geval van een algemeen graf na vijf jaar te ruimen.*

*Bij ruiming worden de resten van de overledene verzameld, gezeefd en herbegraven op een verzamelplaats. Op elke begraafplaats wordt een verzamelplaats aangelegd. Deze wordt niet nader aangeduid. Aan de aanleg van de verzamelplaats zijn kosten verbonden. Ruiming vindt pas plaats als een substantieel aantal graven in aanmerking komen voor ruiming in verband met de kosten. Indien de ruiming een enkel graf op een kleine begraafplaats betreft, wegen de kosten voor ruiming niet op ten opzichte van de kosten voor instandhouding van het graf. In dat geval wordt ruiming uitgesteld en blijft het graf zonder grafbedekking tijdelijk in stand.*

-----  
 Punt b, aangepast op blz 24 van het aangepaste conceptbeleidsplan.  
 Tekstvoorstel:

### 3.2.4 Tarieven en egalisatiereserve

[...]

#### *Egalisatiereserve*

*De exploitatie van begraafplaatsen mag op begrotingsbasis geen resultaat laten zien (baten en lasten moeten in evenwicht zijn). Op rekeningbasis (jaarstukken) wordt beoordeeld of er sprake is van een tekort of juist een overschot op het product Begraven. Dit tekort of overschot wordt onttrokken danwel toegevoegd aan de door de raad (bij de jaarrekening 2010) ingestelde egalisatiereserve begraven.*

*Om de tarieven in de loop der tijd niet te veel te laten schommelen is een bepaalde omvang van de egalisatiereserve nodig. Voorgesteld wordt om maximaal circa 50% van de omzet van de jaarbegroting van het product Begraven als uitgangspunt te nemen. Dit komt neer op zo'n € 350.000.*

*Kapitaallasten van eventueel toekomstige uitbreidingen/inbreidingen of andere investeringen die betrekking hebben op Begraven kunnen voor de eerste jaren worden gedekt uit de egalisatiereserve Begraven om de tarieven niet ineens te moeten verhogen en om de kostendekkendheid van de leges Begraven niet te beïnvloeden. Een ingroei-model van de verhoogde lasten als gevolg van nieuwe investeringen met een doorlooptijd van 1-4 jaar lijkt in de rede (mede afhankelijk van de hoogte van de geplande investeringen en de hoogte van de egalisatiereserve).*

-----  
 Punt c, aangepast op blz 36 van het aangepaste conceptbeleidsplan.  
 Tekstvoorstel:

### 5.4.2 Opbouw tarieven

[...]

*Bij het bepalen van de totale kosten op het product Begraven is er een transparante kostentoerekening nodig. Op dit moment wordt onderzocht of de huidige urenregistratie van de medewerkers op de begraafplaatsen zodanig verfijnt kan worden dat helder uiteen kan worden gezet wat de te onderscheiden activiteiten binnen het totale product begraven kosten en welke legesopbrengsten hiertegen over staan.*

[...]

-----  
 Punt d, aangepast op blz 15 van het aangepaste conceptbeleidsplan.  
 Daarnaast zijn ook enkele spelfouten aangepast.  
 Tekstvoorstel:

### 2.4.2 Demografische ontwikkelingen

[...]

#### *Individualisering en welvaart in onze samenleving*

De afgelopen tientallen jaren zijn leefverbanden kleiner geworden en hebben mensen zich steeds onafhankelijker van de samenleving opgesteld. Redenen zijn bijvoorbeeld het ontstaan van de verzorgingsstaat en het verdwijnen van het geloof in een hiernamaals *bij een toenemend aantal mensen*. Hierdoor zijn mensen het proces rond begraven anders gaan ervaren en wordt er op een andere manier uiting gegeven aan de rouwgevoelens. De beleving van het rouwen en begraven heeft verschillende andere vormen gekregen en dit is bijvoorbeeld ook zichtbaar op de begraafplaatsen doordat graven op een andere manier dan met een traditionele steen worden bedekt.



De economische situatie heeft deels invloed op het type graf dat door nabestaanden wordt gekozen. Met een hoge welvaart worden meer rechten voor particuliere graven uitgegeven dan in een situatie waarin de financiën steeds meer de randvoorwaarden bepalen. In dat geval zal sneller worden gekozen voor een algemeen graf.

-----  
Punt e, aangepast op blz 17 van het aangepaste conceptbeleidsplan.  
Tekstvoorstel:

### 3.1.1 Visie op inrichting en beleving begraafplaatsen

[...]

#### *Emmeloord*

De begraafplaats in Emmeloord wordt gekenmerkt door een grote oppervlakte, veel groen, een afwisselende inrichting, een uitgebreid padenstelsel en voldoende zitgelegenheid. Nabestaanden kunnen hier met zoveel mogelijk eigen invulling hun dierbaren naar de laatste rustplaats brengen. De begraafplaats heeft bij aanleg een parkachtige uitstraling meegekregen en deze uitstraling wil de gemeente behouden. Bij de omvorming van het groen op de begraafplaatsen is er aandacht voor de ontwikkeling van een nieuwe bomenlaan ter versterking van de structuur. Door de ligging in Emmeloord is het een groene oase van rust. Nevenfuncties krijgen daarmee ruimte. Natuurbeleving is mogelijk en ook iemand die niet komt gedenken, kan er toch een prettig verblijf hebben. De rustige vorm van recreatie is hier mogelijk. *Een vorm waarmee invulling wordt gegeven aan de rustige vorm van recreatie op de begraafplaats in Emmeloord is de stichting van een theehuis. Deze is sinds 2012 te vinden in het gebouw wat eigendom is van Yarden. Het betreft een particulier initiatief, wat door de gemeente gewaardeerd wordt.*

-----  
Punt f, aangepast op blz 9 en 16 in het aangepaste conceptbeleidsplan.  
Toelichting + oude en nieuwe tekst:

Naast de vragen en opmerking vanuit de Commissie Woonomgeving willen we graag nog een aanpassing doorvoeren in het conceptbeleidsplan. Ondanks dat we geprobeerd hebben zo secuur mogelijk te werken hebben we afgelopen week we ontdekt dat er wel een conceptbeleidslijn voor overledenen zonder financiële binnen onze organisatie beschikbaar is. Om te voorkomen dat er meerdere (concept)beleidslijnen worden gehanteerd stellen wij met uw goedkeuren voor om de volgende tekst te vervangen door een nieuwe tekst. De nieuwe tekst is in overeenstemming met de reeds bestaande conceptbeleidslijn. Het gebeurt momenteel ongeveer 5 keer per jaar dat er een overledene is zonder financiële middelen.

#### *Oude tekst:*

2.1 [...]

- Het kan voorkomen dat nabestaanden geen financiële middelen ter beschikking hebben om een overledene te begraven, of dat er geen nabestaanden meer zijn. In dat geval wordt een overledene begraven in een algemeen graf op kosten van gemeente Noordoostpolder;

2.5 [...]

- Overledenen zonder financiële middelen of die geen nabestaanden meer hebben worden begraven in een algemeen graf. Zij die geen financiële middelen hebben worden op kosten van de gemeente begraven;

Nieuwe tekst:

2.1 [...]

- *Het kan voorkomen dat overledenen of nabestaanden geen financiële middelen ter beschikking hebben. Indien er een wilsbeschikking in welke vorm dan ook beschikbaar is, wordt deze gevolgd. Is er geen uiterste wilsbeschikking in welke vorm dan ook en zijn er geen beletselen tav de wet op de lijkbezorging, bijv niet natuurlijke dood of identiteit onbekend, dan wordt de overledene op sobere en respectvolle wijze naar de laatste rustplaats gebracht. De crematie of begrafenis in een algemeen graf vindt plaats op kosten van de gemeente.*

2.5 [...]

- *Overledenen zonder financiële middelen of die geen nabestaanden meer hebben, worden op sobere en respectvolle wijze naar de laatste rustplaats gebracht, tenzij er een wilsbeschikking in welke vorm dan ook aanwezig is of er beletselen t.a.v. de wet op de lijkbezorging zijn, bijvoorbeeld niet natuurlijke dood of identiteit onbekend. Indien mogelijk wordt de wens van de overledene gevolgd. De crematie of begrafenis in een algemeen graf vindt plaats op kosten van de gemeente;*