

Voorstel aan : Gemeenteraad van 25 april 2016
Door tussenkomst van : Raadscommissie van 11 april 2016
Nummer : 12
Onderwerp : Begraafplaatsbeleid
Bijlage(n) : 1. Rapport Kybys - Beleidskader begraafplaatsen
2. Plattegrond Eshof 2
3. Concept raadsbesluit
Steller advies : Albert Heijerman

Samenvatting : In september 2015 hebben wij u het raadsvoorstel 'Begraafplaatsbeleid' ter vaststelling aangeboden. Omdat bleek dat dit voorstel niet aan uw verwachting voldeed, hebben wij dat voorstel teruggetrokken. Sindsdien is het begraven in Haren in een 'voeten op tafelgesprek' en in een 'Rondetafelgesprek' uitgebreid met (een vertegenwoordiging van) uw raad en met vertegenwoordigers van een aantal maatschappelijke en professionele instellingen besproken. In het vervolg daarvan bieden wij u nu een geactualiseerd raadsvoorstel aan. In dit voorstel is meer rekening gehouden met het zelfbeschikkingsrecht van de (toekomstige) gebruikers. Door het wettelijke recht op het steeds kunnen verlengen van een huurgraftermijn, kunnen de rechthebbenden op zo'n graf tot in lengte van dagen over een zogenaamd huurgraf beschikken. Daarom stellen wij u voor om de uitgifte van graven voor onbepaalde tijd – de zogenaamde koopgraven – te staken. Eerder heeft u al aangegeven in te kunnen stemmen met het opnieuw uitgeven van vervallen graven. Wij vragen u thans die instemming te bekrachtigen. Tenslotte vragen wij u om het reeds beschikbaar gestelde krediet voor de uitbreiding van de urnenruimte op de Harenerhof te accorderen.

Voorgestelde beslissing :

1. Instemmen met het ruimen en opnieuw uitgeven van graven waarvan de rechten zijn verlopen;
2. Besluiten om op de begraafplaatsen Eshof en Harenerhof uitsluitend nog graven voor bepaalde tijd (zogenaamde huurgraven) uit te geven;
3. Het reeds beschikbaar gestelde krediet van € 158.000 voor de uitbreiding van de urnenruimte te accorderen.

Inleiding

In september 2015 hebben wij u het raadsvoorstel 'Begraafplaatsbeleid' ter vaststelling aangeboden. Tijdens de behandeling van dit onderwerp in uw commissie van 14 september 2015 bleek echter dat het voorstel niet aan uw verwachtingen voldeed. Zo vond u het voorstel te veel gericht op exploitatie en kostenbeheersing en deed het te weinig recht aan het zelfbeschikkingsrecht van de (toekomstige) gebruikers. Om die reden hebben wij destijds gemeend het voorstel terug te moeten nemen.

In een zogenaamd 'Voeten op tafelgesprek' op 12 november 2015 hebben wij met een vertegenwoordiging van uw raad over het begraven in Haren gesproken. Daarbij kwam de wens naar voren om dit onderwerp in bredere kring aan onze burgers en overige betrokkenen voor te leggen. Dit heeft geresulteerd in het 'Rondetafelgesprek' van 12 januari jl., waaraan naast leden van uw raad, ook vertegenwoordigers van kerkelijke organisaties, van ouderenorganisaties en uit de uitvaartwereld deelnamen. Tijdens dat 'Rondetafelgesprek' is een presentatie vertoond door het adviesbureau Kybys en is er aan de hand van een zestal stellingen over het begraven in Haren gediscussieerd.

Aanleiding

Zoals wij u in september 2015 al hebben gemeld, verwachten wij dat - bij ongewijzigd beleid en met het huidige aanbod van begrafenissen - rond 2040 de capaciteit van onze beide gemeentelijke begraafplaatsen volledig is benut. Wij verwachten dan niet meer te kunnen voldoen aan onze wettelijke verplichting om overledenen te begraven. De vraag rijst daarmee of we te zijner tijd een derde begraafplaats moeten aanleggen of dat we anderszins in de toekomstige begraafbehoefte kunnen voorzien. Omdat de aanleg van een begraafplaats zowel planologisch als financieel een complexe en tijdrovende procedure is, vinden wij het wenselijk om ons nu al over de toekomst van de begraafplaatsen te buigen.

Rapport adviesbureau Kybys (beleidskader begraafplaatsbeleid)

Als bijlage bij het raadsvoorstel van september 2015 hebt u kennis kunnen nemen van een rapportage van het adviesbureau Kybys. In deze rapportage is aandacht geschonken aan de organisatie van het proces begraven en aan behoefte en capaciteit van de begraafplaatsen, is een analyse gegeven van de exploitatie van de begraafplaatsen, zijn trends en ontwikkelingen genoemd en zijn enkele beleidskeuzes aangegeven. Korthedshalve verwijzen wij u (nogmaals) naar dit rapport.

Heruitgifte vervallen graven

Op onze gemeentelijke begraafplaatsen worden de graven uitgegeven voor bepaalde en voor onbepaalde tijd. In de praktijk spreken we dan van huur- en koopgraven. Die laatste term is enigszins misleidend: men koopt geen grond, maar een recht voor onbepaalde tijd. Gemakshalve houden we in dit voorstel de termen huur- en koopgraven aan.

Van huurgraven vervallen de gebruiksrechten na afloop van de te voren bepaalde (huur)termijn. Het graf vervalt daarmee aan de eigenaar van de begraafplaats, i.c. de gemeente Haren. Wel bepaald de Wet op de lijkbezorging (Wlb) dat het recht op een huurgraf steeds kan worden verlengd. De houder van de begraafplaats dient de betreffende rechtshabende - voor zover deze bekend is - daar tijdig op te wijzen. Is de rechtshabende niet bekend, dan wordt het vervallen van de grafrechten op andere wijze bekend gemaakt (publicaties, bordje bij het graf, enz.). Concreet betekent dit dat een rechtshabende op de hoogte is, dan wel kan zijn, van het vervallen van zijn rechten.

Graven waarvan de rechten zijn vervallen, komen in het bezit van (in dit geval) de gemeente Haren. Als gemeente kunnen we weer vrij over een dergelijk graf beschikken. Tot nu toe is er met de vervallen graven niets gedaan. Feitelijk ontstaat daarmee een rechtsongelijkheid ten opzichte van de rechthebenden die wel hun rechten verlengen (en daar dus voor betalen). Bovendien levert een vervallen graf qua exploitatie een negatief gevolg op; er wordt niet meer voor het graf betaald.

Op de Eshof liggen circa 450 graven, waarvan de rechten in sommige gevallen al jaren zijn verlopen. Deze graven zouden bij hergebruik op de lange termijn ongeveer € 1.500.000 aan rechten kunnen opleveren. Bovendien zouden we er – uitgaande van het huidige tempo van grafuitgifte – 15 tot 20 jaar over doen om al deze graven uit te geven. In die tijd zullen er echter ook weer andere graven komen te vervallen die voor hergebruik beschikbaar zijn. Daarom verwachten we met de heruitgifte van vervallen graven ten minste 50 jaar met onze begraafplaatsen verder te kunnen.

In uw vergadering van 22 juni 2015 heeft de fractie van de VVD bij motie ons college gevraagd om onder andere vervallen graven op de Eshof te ruimen en opnieuw voor uitgifte vrij te geven. Omdat wij hebben toegezegd die motie (sec) over te nemen, is deze verder niet meer in stemming gebracht. Ook in uw commissievergadering van 14 september 2015 is het ruimen van graven op positieve wijze ter sprake gebracht. In dit advies leggen wij u dit thans ter formele besluitvorming voor.

Vooruitlopend op uw formele besluit tot heruitgifte van vervallen graven (dit geldt uiteraard dan ook voor de Harenerhof), bereiden wij een zogenaamd ruimingsprotocol voor. In zo'n protocol wordt het proces omschreven dat moet worden gevolgd om tot de daadwerkelijke ruiming van het graf over te kunnen gaan. Uiteraard heeft het informeren van de rechthebenden in dat proces een centrale rol. Qua tijdsverloop zal er – in het geval een rechthebbende niet bekend is – gemiddeld een jaar verlopen tussen het voornemen om het graf te ruimen en de daadwerkelijke uitvoering daarvan.

N.B. Het oudste gedeelte van de Eshof – globaal tussen de toegangspoort en de vijver – wordt aangeduid als het monumentale gedeelte (zie ook bijlage). Het is niet de bedoeling om op dit gedeelte (vervallen) graven te ruimen.

Graven voor onbepaalde tijd (koopgraven)

In ons raadsvoorstel van september 2015 hebben wij u voorgesteld om voortaan geen koopgraven meer uit te geven. Koopgraven hebben een behoorlijk nadelig effect op de exploitatie van een begraafplaats. Zo is een groot aantal van deze graven in een ver verleden voor – naar huidige begrippen – een habbekrats uitgegeven en ontvangt de gemeente geen rechten meer voor deze graven. Wel drukken deze graven zwaar op het onderhoud en het beheer van de begraafplaats.

Daarnaast hebben wij u een begraafcyclus voorgelegd, waarbij wij u voorstelden om huurgraven na een huurtermijn van maximaal 40 jaar niet meer te verlengen. Daarbij hebben wij ons mede gebaseerd op de 'Beheersverordening gemeentelijke begraafplaatsen gemeente Haren 2011'. Artikel 15.4 van die verordening bepaalt: 'De totale termijn van afgifte zoals bedoeld in het eerste en tweede lid, samen met de termijn van verlenging zoals bedoeld in het derde lid, is maximaal 50 jaren'. Naar nu blijkt is dit artikel in strijd met de wet. Immers, de wet bepaalt dat het recht op een voor bepaalde tijd uitgegeven grafruimte steeds kan worden verlengd.

Begraven is gerelateerd aan emotie. Wij zijn ons dat zeer bewust. Aan de andere kant worden wij geacht om op een (financieel) verantwoorde wijze een begraafplaats te exploiteren. En daar kan een spanningsveld ontstaan.

In het 'Rondetafelgesprek' van 12 januari jl. is naar voren gekomen dat aan de kostendekkendheid van onze begraafplaatsen niet de hoogste prioriteit wordt gegeven. Naast de beperking die de wet ons oplegd, is daarom ook om die reden een begraafcyclus niet per sé noodzakelijk. Wel vinden wij het gewenst om de rechthebbenden op grafruimten zich van die rechten bewust te maken. Bij huurgraven gebeurt dat steeds als de rechthebbende op het verlopen van de rechten wordt geattendeerd. Voor die rechthebbende is dat een moment om zich op deze rechten te bezinnen en over het al dan niet verlengen van de rechten na te denken. Dat moment van bezinning geldt echter niet voor een rechthebbende op een koopgraf. Deze graven drukken fors op de exploitatie van de begraafplaats en in een aantal gevallen is de rechthebbende niet meer te achterhalen. Wij pleiten er daarom voor om voortaan uitsluitend nog huurgraven (dus voor bepaalde tijd) uit te geven. Rechthebbenden hebben daarbij de keuze om hun rechten tot in lengte van dagen te verlengen, zonder dat zij voor het ruimen van de graven te hoeven vrezen. Wel zullen zij, na het verloop van de eerste termijn, steeds om de tien jaar aan hun rechten worden herinnerd en over het al dan niet in stand houden van het graf zullen moeten nadenken. Op deze wijze worden ook de kosten voor het gebruik van een graf rechtvaardiger en beter in de tijd verspreid. Bijkomstig voordeel is dat het risico op onbekende rechthebbenden hiermee wordt verkleind. En dat komt de administratie weer ten goede.

Concreet stellen wij u voor om de uitgifte van koopgraven te staken en uitsluitend nog huurgraven uit te geven. Wij zullen daarvoor de betreffende verordening corrigeren en de gewijzigde verordening en bijbehorende tarieventabel aan u ter vaststelling voorleggen. De wijzigingen gaan dan in op het moment dat de gewijzigde verordening in werking treedt.

Investerings Harenerhof

Zoals wij in september al hebben genoemd, verwachten wij dat met het ruimen en heruitgeven van vervallen graven de tweede heuvel van de Harenerhof nog niet meteen hoeft te worden ingericht. Er hoeft dan vooralsnog niet in die inrichting te worden geïnvesteerd. Wel zal de urnenruimte op de Harenerhof moeten worden uitgebreid. De ruimte daarvoor op de eerste grafheuvel is al volledig benut.

In 2014 hebt u in beginsel voor de inrichting van de tweede heuvel een krediet van € 300.000 beschikbaar gesteld. Daarvan zal, als de tweede heuvel niet hoeft worden ingericht, maximaal € 158.000 nodig zijn voor de uitbreiding van de urnenruimte. In de voorjaarsnota 2015 is de hiervoor begrote kapitaalslast op voorhand met € 10.000 verlaagd.

Wij stellen u in dit kader voor om het reeds beschikbaar gestelde krediet van € 158.000 voor de uitbreiding van de urnenruimte te accorderen.

Financiën

Wij stellen ons voor om eerst uw besluitvorming af te wachten, alvorens de financiën nader uit te werken. Die uitwerking kan dan bij de Voorjaarsnota worden ingebracht.

Overige trends/ontwikkelingen

Natuurbegraafplaatsen

Het begraven op een zogenaamde natuurbegraafplaats staat momenteel volop in de belangstelling. Een natuurbegraafplaats is een begraafplaats in een terrein dat niet voor dat doel is ingericht. De graven worden gesitueerd op een gekozen plek in een natuurlijke omgeving.

Op een natuurbegraafplaats liggen graven schijnbaar willekeurig verspreid in een bos- of parkachtig gebied. Tussen de graven is meer ruimte, er is geen ordening door hekken of afrasteringen en er zijn geen speciaal vervaardigde grafstenen. Sommige natuurbegraafplaatsen liggen in een parkachtig landschap en hebben graven met ornamenten en bloemen. Andere begraafplaatsen zijn sober uitgevoerd met de bedoeling dat de graven volkomen opgaan in de omgeving. Graven worden veelal wel gemarkeerd met zwerfkeien of kleine houten bordjes. De gedachte bij het begraven op een natuurbegraafplaats is dat wat uit de natuur komt, ook weer terug kan naar de natuur. Een van de voorwaarden is dat overledenen worden begraven zonder materialen die belastend kunnen zijn voor het milieu. Natuurbegraafplaatsen zijn over het algemeen vrij toegankelijk.

Een bezwaar dat tegen begraven in de natuur wordt opgevoerd is dat het veel ruimte inneemt, wat als problematisch kan worden ervaren in landen waar toch al weinig natuur is. Plaatsen die als begraafplaats in gebruik zijn kunnen vaak voor zeer lange tijd geen ander doel dienen. Een ander argument is dat de belasting op bodem, flora en fauna vanwege bijvoorbeeld in overledenen aanwezige medicijnen nog niet goed is onderzocht (bron: Wikipedia).

In de drie noordelijke provincies zijn natuurbegraafplaatsen in Reiderwolde en Oudeschans (Gr), Smilde en Eext (Dr) en Nieuwehorne (Frl) operationeel.

Opmerkelijk is dat in de literatuur naast positieve ook negatieve berichten over natuurbegraven te vinden zijn. Deze negatieve berichten benadrukken vooral de hoge kosten die aan de inrichting van zo'n begraafplaats kunnen kleven. Naar verluid is de belangstelling voor deze vorm van begraven lager dan in de positieve berichtgeving wordt gesuggereerd.

Wij zien vooralsnog geen aanleiding om de vestiging van een gemeentelijke natuurbegraafplaats nader te onderzoeken.

Begraven andere culturen

Op onze begraafplaatsen wordt conform westerse tradities begraven. Er zijn geen specifieke gedeelten ingericht voor niet-westerse gebruiken. Wel is niet-westers begraven in onze omgeving mogelijk. Zo zijn er in de provincie Groningen ca. 25 joodse begraafplaatsen of joodse gedeelten op algemene begraafplaatsen. Daarvan bevinden zich 2 in de stad Groningen. In Drenthe zijn dat er zo'n 20 en in Friesland 16. De begraafplaats Selwerderhof in Groningen heeft een specifiek gedeelte ingericht voor islamitisch begraven. Of daarvoor ook elders in Noord-Nederland mogelijkheden zijn, is ons op dit moment niet bekend.

Toekomstige vormen van lijkbezorging

Tot nu toe kennen wij in ons land drie vormen van lijkbezorging. Dit zijn begraven, cremieren en ter beschikking stellen van de wetenschap. Er wordt onderzoek gedaan naar alternatieve vormen van lijkbezorging, zoals resomeren (het oplossen van het stoffelijke overschot onder hoge druk in een loog of zuur), cryomatie (het bevriezen en vervolgens verpulveren van het stoffelijke overschot) en composteren. De resultaten van dat onderzoek zijn echter nog niet bekend.

Het Rondetafelgesprek

Wij hebben het Rondetafelgesprek van 12 januari jl. als uiterst positief ervaren. Wij zijn verheugd met de positieve reacties, die wij vanuit 'het veld' op het begraven in Haren mochten ontvangen. Voor zover sprake was van een kritische noot, was die vooral gericht op de betaalbaarheid van het begraven en de vrije wilsbeschikking van de overledenen en hun nabestaanden. In dit kader menen wij dat dit raadsadvies, hoewel deze (nog steeds) sterk gericht is op uitvoering, recht doet aan wat in uw commissievergadering van 14 september 2015, in het Voeten op tafelgesprek van 12 november 2015 en het recente Rondetafelgesprek naar voren is gebracht.

Hoe nu verder?

Indien u besluit tot het ruimen van vervallen graven en het staken van de uitgifte van koopgraven, zullen wij op zo kort mogelijke termijn een Ruimingsprotocol vaststellen. Dit protocol zal gericht zijn op een adequate informatie van en communicatie met rechthebbenden en op een zorgvuldige proces rondom de feitelijke ruiming. Daarnaast willen wij de vindbaarheid van de overledenen verbeteren. Wij denken daarbij aan een digitale informatiezuil op de begraafplaatsen en aan een mogelijkheid om op internet relevante informatie beschikbaar te stellen. Wij zullen ons te zijner tijd met de daarvoor nodige budget-, c.q. kredietaanvragen tot u wenden. Verder blijven wij alert op maatschappelijke ontwikkelingen op het gebied van de lijkbezorging en de rol die we daar als gemeente in hebben. Daarbij denken wij onder meer aan ontwikkelingen op het gebied van alternatieve lijkbezorging (resomeren, cryomatie en composteren) en wensen/mogelijkheden voor niet-westerse rituelen. Vooralsnog is er geen aanleiding om u op dit terrein concrete voorstellen te doen. Ten slotte zullen - afhankelijk van uw besluitvorming - de op de begraafplaatsen betrekking hebbende verordeningen moeten worden aangepast. De voorstellen daartoe kunt u op korte termijn tegemoet zien.

Voorstel

Concreet stellen we u voor om:

1. In te stemmen met het ruimen en opnieuw uitgeven van graven waarvan de rechten zijn verlopen;
2. Te besluiten om op de begraafplaatsen Eshof en Harenerhof uitsluitend nog graven voor bepaalde tijd (zogenaamde huurgraven) uit te geven;
3. Het reeds beschikbaar gestelde krediet van € 158.000 voor de uitbreiding van de urnenruimte te accorderen.

Haren, 9 maart 2016

burgemeester en wethouders,

mr. M.P. de Wilde,
secretaris

P. van Veen,
burgemeester