

Beleidsnotitie Toekomst voor de begraafplaatsen van Urk Juli 2017

1. Inleiding

De gemeente Urk heeft een drietal begraafplaatsen in beheer: de Oude begraafplaats (Oude Kerkhof), begraafplaats Holkenkamp en begraafplaats De Vormt. Op de Oude begraafplaats en de Holkenkamp vinden alleen bijzettingen plaats. Alle nieuwe graven worden gedolven op begraafplaats De Vormt.

Per 1 maart 2017 zijn een nieuwe geactualiseerde beheerverordening en nadere regels voor de begraafplaatsen van de gemeente Urk van kracht geworden. Actualisering was dringend noodzakelijk omdat wetswijzigingen van 1991 en aanpassingen van de Wet op de lijkbezorging van 2010 en 2011 nog niet verwerkt waren. Tevens was er een financiële noodzaak omdat ongewijzigd beleid zou leiden tot capaciteitsproblemen en dure investeringen voor uitbreiding van de begraafplaats. Ongewijzigd beleid zou leiden tot aanzienlijke tariefstijgingen.

Ondanks een zorgvuldig participatief proces waarbij de ambtelijke medewerkers en de commissie Begraafplaatsen van de gemeente Urk zowel de Uitvaartvereniging DEL en burgers betrokken hebben, blijkt er onvoldoende draagvlak voor de geboden coulancregelingen binnen het nieuwe beleid. De commissie Begraafplaatsen stelt daarom voor om de vastgestelde coulancregelingen te harmoniseren. Het vaststellen van een nieuwe en ruimere coulancregeling vraagt bijstelling van het beleid en aanpassing van de beheerverordening en nadere regels. Dit is het moment om de eerdere conceptvisie 'Toekomst voor de begraafplaatsen op Urk' in een aangepaste versie formeel vast te stellen.

De aanpassing van de coulancregeling betreft het verruimen van de omzetting van grafrechten in onbepaalde tijd. Volgens de beheerverordening van 1973 werden graven uitgegeven voor een periode van 30 jaar. De gemeente heeft verzuimd om tijdig een verlenging aan te bieden conform artikel 28 van de wet op de lijkbezorging en artikel 4 van de Verordening op het beheer van de algemene begraafplaatsen in Urk en is daardoor in gebreke gebleven. Als coulancre is per 1 maart 2017 alsnog een verlenging aangeboden in de vorm van een reservering voor gebruik als toekomstig familiegraf. Na herinrichting waarbij stoffelijke resten verdiept begraven worden kan het graf wederom voor 30 jaar worden gebruikt, met recht op verlenging.

In 1995 zijn de tarieven aanzienlijk gestegen. Het maatschappelijke ongenoegen daarover heeft geleid tot een raadsbesluit om ter compensatie de termijn van het grafrecht van 30 jaar om te zetten in een termijn voor onbepaalde tijd. Verzuimd is om toen der tijd de beheerverordening aan te passen en nieuwe grafakten uit te geven. Dit heeft geleid tot onduidelijke communicatie en verwachtingen. Als coulancre is met terugwerkende kracht tot 1995 alsnog een grafrecht voor onbepaalde tijd aangeboden voor de graven die tussen 1995 en 1 maart 2017 zijn uitgegeven.

De toekenning van grafrechten voor onbepaalde tijd voor de graven die sinds 1995 zijn uitgegeven hebben na vaststelling van de nieuwe beheerverordening per 1 maart 2017 geleid tot reacties van nabestaanden van graven die zijn uitgegeven in de periode 1974-1994. Zij vinden dat gezien het in gebreke blijven van de overheid ten aanzien van het niet verstrekken van een grafakte, het ontbreken van een verlengingsaanbod en de onduidelijke communicatie er eenzelfde coulancregeling moet komen voor de belanghebbenden van deze graven. Op verzoek van de commissie begraafplaatsen wordt daarin voorzien.

2. Maatschappelijke ontwikkelingen rond begraven en cremeren in Nederland en in de gemeente Urk

De uitvaartbranche is volop in beweging. De belangrijkste ontwikkelingen op dit moment ten aanzien van afscheid nemen, lijkbezorging en herdenken zijn:

- Toename van het jaarlijks aantal overlijdens. Het aantal overlijdens neemt in Nederland in de periode van 2015-2040 toe als gevolg van de langere levensduur en de vergrijzing, met een stijging tot 80%. Voor de gemeente Urk is dit niet anders en is extra begraafcapaciteit aandachtspunt;
- Toename van het crematiepercentage en daling van het begraafpercentage. In 2016 lag het gemiddelde crematiepercentage in Nederland op 63%, terwijl dit in 2000 nog 49% was. De verwachting is dat het crematiepercentage in Nederland zal doorstijgen tot 70-75%. Daarbij zijn wel grote regionale verschillen merkbaar. In stedelijke gebieden ligt het crematiepercentage meestal hoger dan

- het landelijk gemiddelde. Door de toename van het aantal crematoria wordt de reisafstand naar crematoria verkleind. Mogelijk zal hierdoor het crematiepercentage extra toenemen. In de gemeente Urk is het percentage begraven nog zeer hoog (99%) en de verwachting is dat daar op korte termijn geen verandering in komt zolang de begraafkosten kunnen concurreren met de crematiekosten;
- Grotere verscheidenheid aan uitvaartrituelen als gevolg van de multiculturele samenleving en de ontkerkelijking. Behoeft aan nieuwe begraafvakken en themavelden voor specifieke geloofsovertuigingen, zoals Islamieten. In de gemeente Urk speelt ontkerkelijking minder sterk en zijn uitvaart-rituelen nog traditioneel;
 - Opkomst van natuurbegraafplaatsen. Behoeft aan begraven in een natuurlijke omgeving of onderhoudsvrije graven en/of voor grafrechtermijnen voor onbepaalde tijd. De branchevereniging verwacht dat op den duur 5% tot 10% van de overledenen zal kiezen voor natuurbegraven. Vooralnog is de belangstelling voor natuurbegraven in de gemeente Urk zeer gering. Wel is er de behoefte aan een lange termijn voor de grafrechten;
 - Afname van het aantal begrafenissen en daardoor derving van inkomsten op bestaande begraafplaatsen door de toename van het aantal crematies en natuurbegraven. In de gemeente Urk speelt dit (nog) niet;
 - Sterke stijging van de tarieven. Bij veel gemeenten werden in het verleden de tarieven jaarlijks geïndiceerd (inflatiecorrectie), maar sinds er meer aandacht is voor kostendekkendheid waren stijgingen van 20% tot 30% geen uitzondering. De keerzijde van te sterke stijgingen is dat cremeren aantrekkelijker wordt en dat er veel minder inkomsten binnenkomen voor de exploitatie van de begraafplaatsen. Er zijn al gemeenten die hun tarieven daarom weer verlagen, voornamelijk voor asbestemmingen. De bevolking van Urk ervaart de tarieven aan de hoge kant, maar in vergelijking met andere begraafplaatsen in de regio zijn de tarieven niet boven gemiddeld. Vaak wordt onvoldoende gerealiseerd wat daarvoor geboden wordt, bijvoorbeeld grafrechten voor 30 jaar, terwijl dat elders 20 jaar is. Aangezien de vaste lasten per begraafplaats c.q. gemeente erg verschillen, zie je ook grote verschillen in tariefstelling binnen Nederland;
 - Meer behoefte aan een persoonlijk afscheid bij de overledene en de nabestaanden. Deze tendens is ook in de gemeente Urk zichtbaar.

3. Ambities en uitgangspunten ten aanzien van de begraafplaatsen

De ambities van de gemeente Urk zijn er op gericht om kostenneutraal te opereren, met regionaal concurrerende tarieven, een hoge (beeld-)kwaliteit van de begraafplaatsen en een klantgerichte dienstverlening.

Daarnaast ook op het leveren van een bijdrage aan het sociale domein van de gemeente (sociale infrastructuur), namelijk het streven naar een verdergaande verbinding tussen burger en begraafplaats door hen een bijzondere openbare ruimte te bieden.

Verder het behouden en onderhouden van het cultuurhistorische erfgoed op de begraafplaatsen, de geschiedenis van Urk, alsmede de natuurwaarden.

De uitgangspunten daarbij zijn:

- **Burger centraal**
De burger staat centraal in de dienstverlening van de begraafplaatsen. Belangrijk zijn de bereikbaarheid, toegankelijkheid, kwaliteit van gebouwen en terreinen en een klantvriendelijke bejegening op de begraafplaatsen. Er is aandacht voor nieuwe ontwikkelingen in de uitvaart en de persoonlijke wensen en ideeën van de burger.
- **Kostenneutraal met de uitdaging 'dalende tarieven'**
Het beheer en onderhoud van de gemeentelijke begraafplaatsen zijn volgens de huidige calculatiemethoden niet kostendekkend. Het grote aantal graven dat is uitgegeven voor onbepaalde tijd draagt daar aan bij. Maar ook het gebrek aan inkomsten van verlengingen. Tot 1 maart 2017 was er geen actief verlengingsbeleid en de mogelijkheid voor het herinrichten van graven tot familiegraf. Na afloop van het grafrecht werd geen verlengingen aangeboden, en waren er ook geen nieuwe inkomsten voor de exploitatie, terwijl de onderhoudskosten wel door gingen. Uitdaging is om met de verwachte stijging van het aantal sterfgevallen ook in de toekomst de exploitatie van de begraafplaatsen kostendekkend te houden. De inkomsten van de twee oudste begraafplaatsen zullen vrijwel nihil zijn, waardoor het onderhoud op andere wijze gefinancierd moet worden. Daarbij kan op termijn ook gedacht worden aan burgerparticipatie, de inzet van vrijwilligers en mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Het streven is om de gemiddelde tarieven minstens stabiel te houden en regionaal concurrerend.
- **Voldoende onderhoudskwaliteit**
Het onderhoud op de begraafplaatsen is op een hoog niveau. In de praktijk betekent dat kwaliteit A-B. Daarbij is oog voor de flora en fauna op de begraafplaatsen. Het verwachtingsniveau van de burgers is dat deze onderhoudskwaliteit gehandhaafd blijft.

- **Bijdragen aan arbeidsparticipatie en sociale duurzaamheid**

De begraafplaatsen van de gemeente Urk bieden kansen voor (langdurig en ook oudere) werklozen en anderen met een afstand tot de arbeidsmarkt, door hen in te zetten op de dienstverlening aan bezoekers en onderhoud van de oudere begraafplaatsen. Wel dient gerealiseerd te worden dat een dergelijke inzet scholing en extra begeleiding vergt.

4. Toekomstvisie begraafplaatsen Urk 4.1 Visie

De gemeente Urk streeft naar goed onderhouden begraafplaatsen met een eigen uitstraling, waar volop ruimte is voor de realisatie van persoonlijke wensen in combinatie met een kostendekkende exploitatie.

De uitstraling van het 'Oude Kerkhof' is cultuurhistorisch, TOP (de Holkenkamp) heeft een sobere uitstraling en De Vormt is een groene oase voor herdenken en gedenken.

De dienstverlening kenmerkt zich door variatie in het aanbod, daarmee aansluitend bij veranderingen in de samenleving, een cultuur-historisch besef en het benutten en versterken van de aanwezige groen- en natuurwaarden.

4.2 Kernwaarden

De kernwaarden van de gemeente Urk ten aanzien van de begraafplaatsen zijn klantgericht, bedrijfsmatig, respectvol, historie bewust en kwaliteit.

4.3 Doelstellingen

De voornoemde visie en waarden krijgen concreet gestalte aan de hand van de volgende doelstellingen:

1. Optimalisering van de dienstverlening ten aanzien van begraven en gedenken, een hoogwaardig scala aan diensten/producten als vertrekpunt nemen.
2. Verbeteren en uitbreiden van het marktconform en kostendekkend werken, met de focus op het genereren van voldoende inkomsten en het reduceren van kosten.
3. Samenwerken met andere gemeentelijke afdelingen en externe marktpartijen om tot een betere dienstverlening en voorlichting over de diensten en producten te komen.
4. Waarden schenken aan en het benutten van de natuur- en cultuurhistorische betekenis en waarden van de begraafplaatsen. In de toekomst wellicht ook een koppeling aan educatieve activiteiten van scholen, historische vereniging en natuurwerkgroepen.
5. De sociale functies van de begraafplaatsen tot zijn recht en bloei laten komen. Begraafplaatsen zijn belangrijke plaatsen voor ontmoetingen met lotgenoten ter verwerking van verlieservaringen en het vinden van troost, alsmede sociale ontmoetingsplekken voor vereenzamende nabestaanden.
6. Het stimuleren van ondernemers- en burgerparticipatie. Ondernemers en burgers actief betrekken bij de vormgeving van beleid.

5. Beleidskeuzes

5.1 Inleiding

Het realiseren van de visie en uitgangspunten vraagt duidelijke keuzes. Het inspelen op behoeften en verwachtingen van de burgers, zoals grafrechten voor onbepaalde tijd, en het behoud van een hoge kwaliteit van onderhoud staan op gespannen voet met het uitgangspunt kostendekkend werken en kan alleen als er voldoende inkomstenbronnen zijn. Impulsieve beleidskeuzes kunnen leiden tot aanzienlijke investeringen en tariefstijgingen in de toekomst. Huidige generaties dienen ook zorg te dragen voor toekomstige generaties. Uitdaging is voortdurend een goede balans te zoeken tussen de wensen en belangen van de nabestaanden en de exploitatiebegroting van de begraafplaatsen.

5.2 Beleidskeuzes 2017

Met de vaststelling van een nieuwe beheerverordening per 1 maart 2017 is gekozen voor een breuk met de uitgifte van grafrechten voor onbepaalde tijd.

- Nieuwe graven worden uitgegeven voor een periode van 30 jaar met de mogelijkheid voor verlenging van het grafrecht, telkens voor een periode van 10 of 20 jaar. Daarmee tegemoet gekomen aan de behoefte van lange zeggenschap over het grafrecht (verlengd kan worden tot in het eindige) en een gezonde financiële basis (een verlenging kost geld).
- Er komt een financiële stimuleringsregeling om bestaande graven om te zetten in familiegraven, waardoor meer familieleden begraven kunnen worden in eenzelfde graf (belang van de nabestaanden) en er gelijktijdig nieuwe begraafmogelijkheden beschikbaar komen zonder dure investeringen

- in extra begraafcapaciteit met aanzienlijke tariefstijgingen tot gevolg (belang van de gemeente en de nabestaanden). Het betreft een aanzienlijke reductie op het tarief voor een grafrecht (voor 2017 bedraagt de reductie € 500 per grafrecht). Deze regeling is alleen van toepassing voor begraafplaats De Vormt. Op de andere begraafplaatsen is het schudden van graven technisch niet mogelijk. Schudden is alleen mogelijk nadat afstand is gedaan van het grafrecht en het college het graf opnieuw kan laten inrichten voor nieuwe begravingen.
- Middels een actief verlengingsbeleid krijgen rechthebbenden tijdig een verlengingsvoorstel aangeboden. Indien geen gebruik gemaakt wordt van de verlenging zal binnen 1 maand na afloop van de termijn de grafbedekking verwijderd worden en de stoffelijke resten op een nader te bepalen tijdstip worden overgebracht naar een verzamelgraf met algemeen monument. De nabestaanden krijgen een naamplaatje ter bevestiging op het monument zodat gedenken mogelijk blijft.
 - De tarievenstructuur is per 1 maart 2017 vereenvoudigd. De kosten voor algemeen onderhoud worden verrekend in het tarief voor het grafrecht. Sinds de wetwijziging van 2010 berusten de onderhoudsverplichtingen van de grafbedekking niet meer bij de gemeente, maar bij de rechthebbende van het graf.

5.3 Coulancregeling voor graven die zijn uitgegeven in de periode 1974-2017

Graven die zijn uitgegeven op begraafplaats De Vormt tussen 1974 en 1 maart 2017 krijgen een coulancregeling aangeboden. Deze graven krijgen de status van 'graven met een grafrecht voor onbepaalde tijd'.

- a. Graven waarvan de grafrechten formeel reeds verlopen zijn krijgen kosteloos een nieuw grafrecht aangeboden voor onbepaalde tijd. Familieleden van de 1e graad kunnen zich melden als rechthebbende.
- b. Graven met lopende grafrechten krijgen een nieuw grafrecht aangeboden voor onbepaalde tijd. Alle rechthebbenden krijgen een grafakte. Indien een rechthebbende van een graf waarvan de termijn formeel verlopen is overleden is, kan een nieuwe rechthebbende zich melden voor zover deze familielid is van de 1e graad van de overledene. In andere gevallen vervalt het grafrecht.

Indien de voormalige rechthebbende niet traceerbaar is, wordt een bordje geplaatst bij het graf en een mededeling op het bord van de begraafplaats met het verzoek contact op te nemen met de beheerder. Als binnen 1 jaar geen reactie komt vervalt het grafrecht en indien het graf verwaarloosd wordt, vervalt het grafrecht eveneens.

Een graf met een grafrecht voor onbepaalde tijd kan worden omgezet in een familiegraf nadat afstand wordt gedaan van het uitsluitend grafrecht en het college het graf kan laten schudden, zodat er nieuwe ruimte komt voor begraven. De aanwezige stoffelijke resten worden verdiept begraven in hetzelfde graf. Vervolgens kan het graf opnieuw worden uitgegeven aan de voormalige rechthebbende dan wel degene die redelijkerwijze geacht kan worden in diens plaats te treden.