

Uitwerkingsnotitie

Kaders begraafbeleid 2025-2035



Inhoud

- 1. Inleiding4
 - 1.1 Het proces en de scope4
 - 1.2 Overzicht van beleidsuitgangspunten Wet en regelgeving5
 - 1.3 Overzicht van beleidsuitgangspunten Gemeentelijke beleidskaders6
 - 1.4 Overzicht van beleidsuitgangspunten Cultuurhistorie.....9
- 2. Wet en regelgeving 10
 - 2.1 Wet en Besluit op de Lijkbezorging 10
 - 2.2 Nieuwe Wet op de lijkbezorging 10
 - 2.3 Omgevingswet 12
 - 2.4 Gemeentewet en Algemene wet bestuursrecht 12
 - 2.5 Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten 13
- 3. Gemeentelijke beleidskaders..... 15
 - 3.1 Oude gemeentelijke beleidskaders begraven 15
 - 3.1.1 Capaciteitsbeleid tot 2010 15
 - 3.1.2 Nota begraven: capaciteitsbeleid 2011-2024..... 15
 - 3.1.3 Constateringen en knelpunten capaciteitsbeleid 2011-2024..... 15
 - 3.2 Nieuwe beleidskaders begraafcapaciteit..... 16
 - 3.2.1 Cyclisch begraven 16
 - 3.2.2 Behoud van de tien gemeentelijke begraafplaatsen 17
 - 3.2.3 Natuurbegraafplaatsen 18
 - 3.2.4 Diversiteit aan begraafmogelijkheden..... 19
 - 3.3 Algemene en particuliere graven 20
 - 3.3.1 Toelichting begrippen ‘algemene graven’ en ‘particuliere graven’ 20
 - 3.3.2 Keuze voor een algemeen of particulier graf 20
 - 3.3.3 Kosten en termijnen voor een algemeen en particulier graf..... 20
 - 3.3.4 Administratieve omzetting van een algemeen naar een particulier graf 21
 - 3.4 Uitvaart in opdracht van de gemeente..... 22
 - 3.5 Coalitieakkoord 2022-2026 23
 - 3.6 Maatschappelijke ontwikkelingen en participatie 24
 - 3.6.1 Maatschappelijke ontwikkelingen 24
 - 3.6.2 Participatie 25
 - 3.7 Onderhoud, inrichting en formatie..... 26
 - 3.7.1 Benodigd budget en formatie voor het dagelijks en groot onderhoud 26
 - 3.7.2 Benodigd budget en formatie voor nieuwe inrichting..... 26
 - 3.7.3 Administratie op orde 26
 - 3.7.4 Gedenkbordjes..... 27
 - 3.7.5 Graven op digitale kaart 27
 - 3.8 Financiën 28

3.8.1	Norm voor kostendekkende exploitatie 1998-2024	28
3.8.2	Loslaten van de norm voor kostendekkendheid 2025 en verder	28
4.	Cultuurhistorie.....	29
4.1	Monumenten op en rond de gemeentelijke begraafplaatsen	29
4.2	Historische graven	29
4.2.1	Criteria en lijst historische graven	29
4.2.2	Commissie historische graven en werkwijze	30
4.2.3	Juridische relevante aspecten.....	30
Bijlage 1	Beleidsregels bijzondere begraafplaatsen, voorstel	31
	Beleidsregels bijzondere begraafplaatsen op eigen grond voor een familiebegraafplaats	31
	Beleidsregels bijzondere begraafplaatsen op eigen grond voor een algemene begraafplaats	32
Bijlage 2	Begraafplaatsen op kaart	34
Bijlage 3	Begrippenlijst	56
Bijlage 4	Bronnen.....	58
Bijlage 5	Lijst van afbeeldingen	60

1. Inleiding

1.1 Het proces en de scope

Het bestuurlijk proces

Om tot een nieuw begraafbeleid te komen is een proces vastgelegd om in 2025 nieuw begraafbeleid vastgesteld te krijgen. Het proces wordt uiterlijk 4 december afgerond om daarmee per op 1 januari 2025 de nieuwe Verordening begraafplaatsen en Verordening lijkbezorgingstarieven te kunnen laten ingaan.

Op 18 april 2024 is de raad geïnformeerd in woord en beeld over een aantal belangrijke onderwerpen voor het begraafplaatsbeleid. Vier van de thema's werden uitgewerkt in de Uitgangspuntennotitie begraafbeleid. Op 16 mei 2024 kon de raad voorkeuren uitspreken over deze uitgangspunten en ze inhoudelijk toelichten. Meerdere raadsleden dienden daarnaast raadvragen in. Op 11 juli 2024 gaf het college antwoord op de vragen en kon de raad met elkaar in debat gaan. De hierdoor verkregen informatie stelde het college in staat om de te maken keuzes per onderwerp aan te scherpen. Deze werd vervolgens op 12 september voorgelegd aan de raad in de notitie "Kaders begraafbeleid".

De raad stemde met zeer ruime meerderheid van de stemmen voor deze kaderstelling. De raad diende een amendement en zeven moties in, waarvan zes moties aangenomen zijn.

In deze Uitwerkingsnotitie begraafbeleid zijn de uitgangspunten, kaders en de aangenomen moties verwerkt. Het wordt aan de raad ter besluitvorming voorgelegd op 14 november 2024.

Afbakening van het beleid (de scope)

Hoogeveen kent tien gemeentelijke begraafplaatsen. Daarvan zijn de oude begraafplaats gelegen aan de Zuiderweg in Hoogeveen en begraafplaats Zevenberg in Fluitenberg verreweg de grootste in omvang. De andere zeven begraafplaatsen horen bij de kernen Elim, Nieuwlande, Nieuweroord, Pesse, Stuifzand en Tiendeveen. Begraafplaats Zevenberg is als laatste geopend in 2011. De Uitwerkingsnotitie begraafbeleid bevat tot in groot detail de uitwerking van de gestelde kaders voor de gemeentelijke begraafplaatsen. De Verordening begraafplaatsen, de Verordening lijkbezorgingrechten en het Besluit begraafbeleid zijn van rechtswege uitsluitend van toepassing op de gemeentelijke begraafplaatsen. Ze worden gelijktijdig met deze Uitwerkingsnotitie aangeboden.

In de gemeente Hoogeveen zijn daarnaast nog een aantal bijzondere begraafplaatsen. Dat zijn alle niet-gemeentelijke begraafplaatsen, waar onder twee Joodse, een kerkelijke en particuliere begraafplaatsen. Het beleid voor bijzondere begraafplaatsen is aan de houders van deze begraafplaatsen.

Wel bevat deze Uitwerkingsnotitie de richtlijnen voor het stichten van een nieuwe bijzondere begraafplaats. Want deze richtlijnen zijn de bevoegdheid van de gemeente.

1.2 Overzicht van beleidsuitgangspunten Wet en regelgeving

Beleidsuitgangspunten Wet en Besluit op de lijkbezorging en Omgevingswet

- De komst van de nieuwe Wet en het Besluit op de lijkbezorging maakt mogelijk een herziening nodig van de Verordening en het Besluit begraafplaatsen en het technische voorbereidingsproces van het begraafplaatsbeheer. De noodzaak kan het beste beoordeeld worden wanneer de definitieve wetstekst bekend is;
- De Omgevingswet maakt mogelijk een herziening nodig van de Verordening begraafplaatsen. De noodzaak kan beoordeeld worden in samenhang met het opstellen van het nieuwe Omgevingsplan in 2025;
- Het college stelt beleidsregels op met richtlijnen waaraan nieuwe bijzondere begraafplaatsen moeten voldoen;
- Bij een aanvraag om een gedeelte van een gemeentelijke begraafplaats in gebruik te mogen nemen overweegt de gemeente per aanvraag wat de mogelijkheden zijn.

Beleidsuitgangspunten Gemeentewet en Algemene wet bestuursrecht

- De raad stelt jaarlijks de tarieven vast voor de lijkbezorgingsrechten.

Beleidsuitgangspunten Wet en Besluit op de lijkbezorging en Omgevingswet

- De komst van de nieuwe Wet en het Besluit op de lijkbezorging maakt mogelijk een herziening nodig van de Verordening en het Besluit begraafplaatsen en het technische voorbereidingsproces van het begraafplaatsbeheer. De noodzaak kan het beste beoordeeld worden wanneer de definitieve wetstekst bekend is;
- De Omgevingswet maakt mogelijk een herziening nodig van de Verordening begraafplaatsen. De noodzaak kan beoordeeld worden in samenhang met het opstellen van het nieuwe Omgevingsplan in 2025;
- Het college stelt beleidsregels op met richtlijnen waaraan nieuwe bijzondere begraafplaatsen moeten voldoen;
- Bij een aanvraag om een gedeelte van een gemeentelijke begraafplaats in gebruik te mogen nemen overweegt de gemeente per aanvraag wat de mogelijkheden zijn.

Beleidsuitgangspunten Gemeentewet en Algemene wet bestuursrecht

- De raad stelt jaarlijks de tarieven vast voor de lijkbezorgingsrechten.

Beleidsuitgangspunten Begraafplaatsen als kapitaalgoed volgens de BBV

- Het onderhoud van de begraafplaats als geheel moet voldoende zijn om de begraafplaats naar behoren in stand te houden;
- Achterstallig onderhoud mag niet voorkomen en moet zo snel mogelijk worden opgeheven;
- Overheadkosten worden apart verantwoord in de begroting;
- Kosten voor het ruimen van graven moeten in het kader van het BBV gezien worden als groot onderhoud en worden opgenomen in de gemeentelijke begroting;
- Kosten voor groen op de begraafplaatsen worden niet opgevoerd voor het btw-compensatiefonds. De landelijke ontwikkelingen op BBV-beleid worden gevolgd;
- De gemeente stelt een voorziening in om ontvangen rechten te verwerken en te maken kosten te kunnen verdelen voor komende jaren.

1.3 Overzicht van beleidsuitgangspunten Gemeentelijke beleidskaders

Beleidsuitgangspunten Begraafcapaciteit

- Op alle begraafplaatsen wordt voortaan ingezet op cyclisch begraven en het benodigde bedrag wordt beschikbaar gesteld in de begroting;
- Om voldoende begraafcapaciteit vrij te maken op korte termijn wordt op de nieuwe begraafplaats gelegen aan de Zuiderweg eenmalig een groter aantal graven vrijgemaakt en het benodigde bedrag wordt beschikbaar gesteld in de begroting;
- Eeuwige grafrust is geen uitvoerbare optie om aan te bieden op een gemeentelijke begraafplaats;
- Op alle begraafplaatsen wordt, waar deze nog niet aanwezig zijn, een asverstrooiveld en een verzamelgraf ingericht en het benodigde bedrag wordt beschikbaar gesteld in de begroting;
- Het college bereidt de ruimingen zorgvuldig voor en voert deze zorgvuldig uit;
- Het college neemt het ruimingsprotocol op in het Besluit begraafplaatsen.

Beleidsuitgangspunten Behoud van de tien gemeentelijke begraafplaatsen

- Er zijn tien gemeentelijke begraafplaatsen in Hogeveen. Deze voorzien in een maatschappelijke behoefte;
- We behouden de gemeentelijke begraafplaatsen vanwege de toegankelijkheid tot een begraafplaats in de woonomgeving;
- Er is geen dwingende noodzaak om alle kernen van een begraafplaats te willen voorzien;
- Op de Nieuwe begraafplaats aan de Zuiderweg wordt voldoende grafruimte vrijgemaakt om weer te voorzien in begraafcapaciteit.

Beleidsuitgangspunten Natuurbegraafplaatsen

- De marktontwikkeling rond natuurbegraafplaatsen wordt eerst kans gegeven;
- Wanneer er aanleiding toe is, onderzoekt het college de mogelijkheden voor aanleg van een gedeelte met natuurlijk begraven op een van de gemeentelijke begraafplaatsen
 - In dat geval natuurlijk begraven als nieuwe begraafmogelijkheid opnemen in de Verordening Begraafplaatsen en lijkbezorgingstarieven;
 - Een passend tarief laten vaststellen door de Raad;
 - Passende regels opnemen in het besluit begraafplaatsen.

Beleidsuitgangspunten Diversiteit aan begraafmogelijkheden

- De diversiteit aan begraafmogelijkheden is groot op de gemeentelijke begraafplaatsen, wordt gewaardeerd en blijft in stand;
- De maatschappelijke ontwikkelingen en voorkeuren spelen hierin een grote rol en worden gevolgd via dagelijks contact met nabestaanden en bezoekers en door overleg met de uitvaartverenigingen.

Beleidsuitgangspunten Algemeen of particulier graf

- De keuzemogelijkheid voor een algemeen graf blijft behouden voor iedereen;
- Er komt in de Verordening lijkbezorgingstarieven een tarief voor de grafrechten voor algemene graven. Het tarief past bij de beperkte faciliteiten van algemene graven ten opzichte van particuliere graven en wordt gesteld op 60% van het tarief voor een particulier enkelgraf voor 10 jaar;
- De grafbedekking van algemene graven wordt na 10 jaar verwijderd;
- Er komt handhaving op de gestelde beperkingen aan grafbedekkingen, ook voor algemene graven;
- De eerste uitgiftetermijn voor een particulier graf wordt 20 jaar;
- De eerste uitgiftetermijn voor een algemeen graf blijft 10 jaar;
- De eerste uitgiftetermijn voor urnennissen en urnenkelders blijft op tien jaar;
- De opties voor verlengtermijnen blijven (per 5 jaar tegelijk) van 5 tot 50 jaar;
- De verlengtarieven blijven relatief lager bij de keuze voor een langere verlengtermijn;
- De optie om verlengingen in termijnen te mogen betalen blijft bestaan.

Beleidsuitgangspunten Administratieve omzetting van een algemeen naar een particulier graf

- Na afloop van de gebruikstermijn van een algemeen graf hebben en blijven nabestaanden de mogelijkheid hebben om de stoffelijke resten op eigen kosten te laten herbegraven of te laten cremen;
- Met de Verordening begraafplaatsen 2025 en Verordening lijkbezorgingsresten 2025 kunnen nabestaanden daarnaast op eigen kosten een algemeen graf na afloop van de gebruikstermijn administratief omzetten naar een particulier graf;
- Voorwaarden en bepalingen worden uitgewerkt in het Besluit begraafplaatsen;
- De nieuwe rechthebbende kan tegen een gereduceerd tarief van een particulier graf de niet-voldane grafrechten voldoen;
- Het ontstaan van particuliere graven op een algemeen grafveld werkt kostenverhogend in het ruimingsproces;
- De omzetting wordt gezien als een eerste termijn van grafuitgifte;
- Het nieuwe particuliere graf/voormalig algemeen graf kent beperkte rechten vergeleken met een regulier particulier graf. De rechten zijn beperkt voor de grafbedekking en de bijzettingsmogelijkheden. De rechten voor verlenging van het graf zijn dezelfde als voor een regulier particulier graf.

Beleidsuitgangspunten Uitvaart in opdracht van de gemeente

- De burgemeester is verantwoordelijk voor het regelen van de uitvaart voor overleden personen, waarvoor niemand anders opdracht geeft voor de uitvaart;
- De kosten voor de uitvaart worden achteraf indien mogelijk in rekening gebracht bij nabestaanden;
- De gemeente neemt de voorkeuren van de overledene in acht, binnen de wettelijke beperkingen;
- De uitvaart wordt sober uitgevoerd;
- De gedetailleerde uitwerking van de Beleidsuitgangspunten Uitvaart in opdracht van de gemeente wordt per apart besluit vastgesteld.

Beleidsuitgangspunten Coalitieakkoord

- Zie kader bij maatschappelijke ontwikkelingen.

Beleidsuitgangspunten maatschappelijke ontwikkelingen, in samenhang met de BBV, nieuwe Wet en besluit op de lijkbezorging en Omgevingswet

- De consequenties van veel van de genoemde maatschappelijke ontwikkelingen zijn niet of moeilijk te voorzien. Daarom werkt het college in een beheerplan en/of projectplannen onderdelen uit van het begraafplaatsbeheer, met specifieke aandacht voor:
 - Capaciteit per begraafplaats;
 - De gewenste variatie in begraafmogelijkheden;
 - Biodiversiteit;
 - Veranderend klimaat.

Beleidsuitgangspunten Participatie

- De medewerkers van begraafplaatsbeheer en begraafplaatsadministratie zijn het eerste aanspreekpunt voor inwoners en nabestaanden en bespreken hun bevindingen regelmatig met elkaar en met het college;
- Het college draagt er zorg voor dat enkele keren per jaar gemeente breed gecommuniceerd wordt met inwoners;
- Het college draagt er zorg voor dat op geregelde basis gecommuniceerd wordt met uitvaartverenigingen en uitvaartbedrijven;
- Werk door en met vrijwilligers wordt gewaardeerd en gefaciliteerd
- De bevindingen van alle betrokken partijen worden meegewogen in aanpassingen op het begraafbeleid in alle facetten.

Beleidsuitgangspunten Onderhoud, inrichting en formatie

- Het benodigde budget om het vastgestelde begraafbeleid uit te kunnen voeren wordt ter beschikking gesteld;
- Waar nodig werkt het college de onderdelen nader uit en raamt hiervoor de gevolgen voor de onderhoudsbegroting, de formatieplaatsen en de eenmalige kosten:
 - Dit betreft in ieder geval de eenmalige ruiming en het cyclisch ruimen met alle daarbij horende werken;
 - Dit betreft in ieder geval de zichtlocaties en de gedenkplekken;
 - Dit betreft in ieder geval het inrichten en onderhouden van de nieuwe asverstrooivelden, verzamelgraf op Zevenberg en de uitbreiding van de urnenmuur op Zevenberg;
 - Dit betreft de optie op de plaatsing van een klokkenstoel;
 - Dit betreft in ieder geval het inhalen van achterstallig onderhoud van onderdelen van de begraafplaats;
 - Dit betreft in ieder geval de uitvoering van het dagelijks en groot onderhoud;
 - Dit betreft het ter beschikking stellen van de mogelijkheid om een gedenkbordje te laten aanbrengen.
- Bij iedere uitbreiding van voorzieningen wordt zorgvuldig nagegaan of deze bijdragen aan de onderhoudbaarheid, ruimtelijke kwaliteit, milieukundige aspecten zoals milieubelasting, de biodiversiteit;
- Er wordt budget ter beschikking gesteld om, verspreid over enkele jaren, projectgewijs de achterstand in administratie van graven in te halen en over de gevolgen en mogelijkheden zorgvuldig te communiceren met rechthebbenden, nabestaanden en de raad;
- In de voorbereiding van de eerstvolgende ruiming wordt onderzocht hoeveel nabestaanden een gedenkbordje wensen, in welke vorm zo'n gedenkplek uitgevoerd kan worden en wat de uitvoeringskosten zijn;
- Het college onderzoekt de kosten van het digitaal inmeten en verwerken op kaart, in combinatie met de verwerkingsmogelijkheden van het nieuwe digitale administratiesysteem en koppelt de resultaten terug aan de raad;
- Bij iedere uitbreiding van de voorzieningen zorgvuldig nagaan welke consequenties dit heeft voor de capaciteit van binnen- en buitendienst. Waar nodig de beschikbare uren uitbreiden om achteruitgang van dienstenkwaliteit te voorkómen.

Beleidsuitgangspunten financiën

- Vanwege de bevrozing van de tarieven worden de tarieven van 2024 per 1-1-2025 eenmalig verhoogd met 5%. Dit komt overeen met de verwachte inflatie;
- Individuele sterk afwijkende (in positieve of negatieve zin) tarieven zijn bijgesteld in het tarievenblad;
- Er is een nieuw tarief voor de grafrechten op algemene graven en voor de nieuwe mogelijkheid om een algemeen graf administratief om te kunnen zetten naar een particulier graf. Zie ook de paragraaf “Administratieve omzetting van een algemeen naar een particulier graf”;
- In de volgende jaren worden de tarieven jaarlijks verhoogd conform de uitgangspunten zoals deze ook voor het gemeentefonds worden gehanteerd. Dit percentage wordt ieder jaar geactualiseerd met de Meircirculaire. Dit geeft rust en voorspelbaarheid in de tariefstelling;
- We accepteren dat de kostendekkendheid jaarlijks varieert en niet meer leidend is;
- De raad evalueert de tariefstelling over tien jaar, of zoveel eerder wanneer bijzondere omstandigheden hierom vragen.
- De gemeente stelt een voorziening in om ontvangen rechten te verwerken en te maken kosten te kunnen verdelen voor komende jaren (zie paragraaf Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten).

1.4 Overzicht van beleidsuitgangspunten Cultuurhistorie

Beleidsuitgangspunten Monumenten op en rond de gemeentelijke begraafplaatsen

- Het college werkt in een projectplan uit hoe zij de verzoeken tot gedenkplekken kan uitwerken tot concrete voorstellen op de gemeentelijke begraafplaatsen of elders in de gemeente;
- Het college gaat hierover in gesprek met de begraafplaatsbeheerders en de betrokken uitvaartverenigingen;
- De benodigde budgetten voor ontwerp, aanleg en beheer van gedenkplekken op de begraafplaatsen worden beschikbaar gesteld in de begroting.

Beleidsuitgangspunten historische graven

- Het college stelt criteria vast voor het bepalen van historische graven en/of een opvallende grafbedekking;
- Het college kan daarnaast delen van een begraafplaats aanwijzen als historisch;
- Iedereen mag een graf of grafbedekking voordragen als potentieel historisch;
- Een commissie bepaalt of een graf, grafbedekking of deel van een begraafplaats voldoet aan de criteria;
- Het college stelt de lijst historische graven en grafbedekkingen vast en houdt de lijst bij;
- De gemeente overlegt met rechthebbenden en/of met nabestaanden over de te nemen maatregelen voor een historische graf of grafbedekking;
- Via het ruimingsprotocol wordt gecontroleerd op de eventuele aanwezigheid van een historisch graf.

2. Wet en regelgeving

2.1 Wet en Besluit op de Lijkbezorging

Het juridisch kader voor lijkbezorging bestaat vooral uit de Wet op de lijkbezorging (hierna: Wlb) en het Besluit op de lijkbezorging (Blb).

De Wet op de lijkbezorging (Wlb) maakt onderscheid tussen gemeentelijke begraafplaatsen en bijzondere begraafplaatsen. Gemeentelijke begraafplaatsen zijn eigendom van en worden beheerd door de gemeente. Bijzondere begraafplaatsen zijn alle niet-gemeentelijke begraafplaatsen. Zoals begraafplaatsen van kerkgenootschappen, natuurbegraafplaatsen en familiebegraafplaatsen.

De Wlb stelt dat iedere gemeente de gelegenheid tot begraven moet geven. Iedere gemeente moet tenminste één begraafplaats op het grondgebied hebben. Dat mag een gemeentelijke of een bijzondere begraafplaats zijn. Eventueel mag de begraafplaats op grondgebied van een andere gemeente liggen, als de gemeenten dan maar onderling afspraken hebben over het beheer. Twee andere belangrijke gemeentelijke verplichtingen zijn de taak om overlijdens te registreren en om uitvaarten te regelen en betalen voor overledenen zonder nabestaanden. Tot slot bevat de Wlb een aantal taken en verantwoordelijkheden specifiek voor de burgemeester. In de Verordeningen en het Besluit voor de begraafplaatsen wordt soms verwezen naar de artikelen in de Wlb die van belang zijn.

Zolang er nationale regelgeving is voor begraven bestaat het algemene voorschrift dat lijken moeten worden begraven op een begraafplaats die overeenkomstig de wet is aangelegd. De bedoeling hiervan is dat er geen gevaar voor de volksgezondheid ontstaat en dat men respectvolle omgaat met de overledene. In zowel de Wlb als de Blb staan de regels voor wat moet en wat mag er gebeuren met het lichaam van een overledene. De regels gaan onder meer over lijkschouwing en identificatie, de voorwaarden voor lijkbezorging, de termijnen waarin dat moet gebeuren en de wettelijke grafcrust.

Het Besluit op de lijkbezorging bevat onder meer bepalingen over de inrichting van graven, zoals de onderlinge afstand en de constructie van grafkelders. Uitvaartondernemingen en begraafplaatsbeheerders werken dagelijks met zowel de Wlb als de Blb en kennen deze goed.

2.2 Nieuwe Wet op de lijkbezorging

De nieuwe wet lijkbezorging is bij het schrijven van deze notitie in de fase van de ter herziening legging. Na de inspraakronde gaat de wet langs de Eerste Kamer. De ingangsdatum is nog onzeker: per 1-1-2025 of mogelijk een jaar later. De nieuwe wet gaat "bestemming lichamen overledenen" heten, in plaats van "Wet op de lijkbezorging". In de Memorie van Toelichting (zie voor een link de bijlage met Bronnen) staan de belangrijkste wijzigingen. Samengevat staan onder enkele aspecten van belang voor het begraafbeleid. De consequenties voor het begraafbeleid van de eerste drie punten worden nader toegelicht:

- Alkalische hydrolyse (resomeren) als nieuwe lijkbezorgingsmethode;
- Rechten die in de huidige wet alleen toekomen aan kerkgenootschappen, komen met de nieuwe wet ook toe aan andere religieuze of levensbeschouwelijke instellingen. Bijvoorbeeld moskee-stichtingen en verenigingen voor bepaalde levensbeschouwelijke grondslag;
- Eeuwigdurende grafcrust: de nieuwe Wlb bevat criteria die zijn toegesneden op eeuwigdurende grafcrust zoals die kunnen gelden op begraafplaatsen van bepaalde geloofsgemeenschappen of natuurbegraafplaatsen;
- Vergemakkelijken van begraven binnen 24 uur. Dit kan consequenties hebben voor de organisatie van het begraafproces;
- Mogelijk maken van gezamenlijk begraven en cremieren. Dit kan consequenties hebben voor de inrichting van grafvelden, bijvoorbeeld door bredere graven op een grafveld in te richten;
- Verbetering van de procedures voor het vaststellen van de identiteit van de overledene en de aard van het overlijden. Dit heeft geen consequenties voor het begraafbeleid of hooguit voor de beleidsregels Uitvaart in opdracht van de gemeente;
- Borging van de integriteit van het lichaam van een overledene. Deze verandering heeft geen consequenties voor het begraafbeleid, maar is wel van belang voor uitvaartverzorgers.

Resomeren

De nieuwe Wlb zal hoogstwaarschijnlijk resomeren toestaan als nieuwe manier van lijkbezorging. Het lichaam wordt hierbij in een warm bad opgelost door middel van alkalische hydrolyse. Er blijft een waterige restvloeistof over, dat

gezuiverd wordt in een waterzuiveringsinstallatie en daarna naar het oppervlaktewater gaat. De botten blijven over. Die worden, net als na een crematie, gemalen en in een asbus gedaan. De asbus wordt ter beschikking gesteld aan de nabestaanden. Net als na een crematie is vervolgens de keuze voor thuis bewaren, zelf verstrooien van de as of laten verstrooien, plaatsing van de asbus in een urnenmuur of urnenkelder of bijplaatsen van de asbus in een graf. De milieubelasting van resomeren is lager dan die voor cremeren. Daarom wordt verwacht dat meer mensen voor deze optie zullen kiezen, als tenminste de kosten ongeveer gelijk of lager zullen zijn.

Het is onduidelijk wanneer resomeren daadwerkelijk mogelijk wordt. Natuurlijk moet het eerst wettelijk toegestaan worden. Daarna moeten vergunningen voor een resomeerinstallatie aangevraagd worden en de faciliteiten aangeschaft. Te verwachten is dat vooral crematoria de benodigde investeringen kunnen en willen doen. Het zal nog zeker enkele jaren duren voordat resomeren overal mogelijk is. De belangstelling voor resomeren is groot. De praktijk zal uitwijzen of mensen daadwerkelijk voor deze manier van lijkbezorging kiezen.

Voor de begraafplaatsen in Hoogeveen zijn de consequenties voorlopig klein. Zeker zolang resomeren als alternatief voor cremeren wordt gezien. Het wordt anders wanneer resomeren gezien wordt als alternatief voor een begraafplaats. In dat geval zijn meer asbestemmingen (verstrooiveld, urnenplekken) nodig in plaats van zandgraven¹.

Uitbreiding van rechten op een eigen begraafplaats voor in aanmerking komende levensbeschouwelijke groepen

De uitbreiding van kerkgenootschappen naar alle religieuze en levensbeschouwelijke instellingen (artikel 56 van de nieuwe Wlb) betekent mogelijk dat er meer vraag komt naar een eigen begraafplaats of naar een gedeelte van de gemeentelijke begraafplaats. Met de nieuwe wet wordt het recht op een eigen begraafplaats mogelijk uitgebreid naar niet-rechtspersonen. Het recht op een eigen, bijzondere begraafplaats is niet nieuw. Natuurlijke en rechtspersonen mochten altijd al een eigen begraafplaats stichten. Wel onder strikte voorwaarden vanuit milieukundige- en planologische aspecten. Het recht op een eigen begraafplaats betekent dat de gemeente moet meewerken aan de verwerving van het benodigde terrein. Het recht op een deel van de gemeentelijke begraafplaats kan alleen uitgeoefend worden als hiervoor daadwerkelijk plek beschikbaar is.

Voor het begraafplaatsbeleid is de consequentie dat het college duidelijke richtlijnen opstelt waaraan nieuwe begraafplaatsen moeten voldoen. De voorgestelde richtlijnen zijn opgenomen als bijlage. Het kan ook zijn dat een levensbeschouwelijke groep vraagt om een gedeelte van een bestaande begraafplaats in gebruik te mogen nemen. Dan moet per situatie een afweging gemaakt worden welke ruimte daarvoor beschikbaar is of eventueel meer ruimte beschikbaar moet worden gemaakt door middel van een eenmalige ruiming. Op een bestaande begraafplaats geldt de gemeentelijke verordening. De aanvrager dient zich hieraan dan ook te houden. Wanneer dit bezwaarlijk is voor de aanvrager, is het een optie om een gedeelte van de gemeentelijke begraafplaats af te scheiden. Er ontstaat dan een nieuwe begraafplaats met een eigen bestuur en beheersreglement. Dit zijn allemaal theoretische mogelijkheden met een grote impact op de gebruikers van de begraafplaats, de omgeving en de gemeentelijke begroting. Daarom moet bij een aanvraag voor een gedeelte van een bestaande begraafplaats een afweging gemaakt worden.

Eeuwigdurende grafurust² vraagt om nieuwe criteria

Op begraafplaatsen van bepaalde geloofsgemeenschappen of natuurbegraafplaatsen kan in het beheersreglement geregeld zijn, dat graven voor onbepaalde tijd (eeuwigdurend) in stand blijven. Ze moeten momenteel wel voldoen aan de strenge criteria voor de grondwaterstand. Dat is bepaald in de Blb. artikel 5, derde lid, van het Besluit op de lijkbezorging. Zo moeten graven zich ten minste dertig centimeter boven het niveau van de gemiddeld hoogste grondwaterstand bevinden. Dat is om het vergaan van lichamen te vergemakkelijken en ruiming mogelijk te maken. Deze regel beperkt de kansen voor aanleg van nieuwe begraafplaatsen aanzienlijk op de nattere delen van Nederland. Bij de nieuwe Wet op de lijkbezorging gaan waarschijnlijk nieuwe uitvoeringscriteria gelden door middel van een nieuw Besluit op de lijkbezorging. Die criteria zullen soepeler zijn voor begraafplaatsen met eeuwigdurend grafrecht of zeer langdurige grafrechten, want ruiming is hierbij niet de bedoeling of gebeurt pas na zeer lange tijd.

Voor het begraafplaatsbeleid van de gemeentelijke begraafplaatsen is er geen consequentie. Deze zijn namelijk al aangelegd volgens de richtlijnen van het huidige Blb. Het kan wel betekenen dat meer potentiële locaties in aanmerking komen voor *nieuwe* begraafplaatsen, waarin voorzien is in uitgifte van graven met zeer langdurige grafrechten.

¹ Een 'zandgraf' is een algemene term voor een graf waarbij in de grond wordt begraven. Dat kan ook in een kleibodem zijn. De term wordt onder meer gebruikt in de Modelverordening begraafplaatsen van de Vereniging Nederlandse Gemeenten. In Nederland is een zandgraf het meest voorkomende soort graf. In zuidelijker landen komen bijvoorbeeld bovengrondse graven of galerijgraven veel voor.

² 'Eeuwigdurend' is spreektaal en geen wettelijk begrip. Het heeft nooit in wetgeving gestaan, maar is een bekende term om grafrechten van onbepaalde duur aan te geven.

2.3 Omgevingswet

In de Verordening begraafplaatsen staan bepalingen over de fysieke leefomgeving. Daarom is er samenhang met de Omgevingswet. De Omgevingswet is van kracht per 1 januari 2024. Veel gemeenten zijn nog bezig om de consequenties te overzien en te verwerken in hun bij wet verplichte omgevingsplan. Iedere gemeente heeft wel direct per 1-1-2024 een omgevingsplan van rechtswege. Dit is het tijdelijk deel van het omgevingsplan met de ruimtelijke regels uit verschillende vervallen instrumenten en vervallen rijksregels over activiteiten. Zie de bijlage Bronnen voor een link naar de publicatie van het Omgevingsplan Hoogeveen.

Van belang voor het begraafbeleid is dat gemeenten tot 1 januari 2032 de tijd hebben om het tijdelijk deel van het omgevingsplan en andere regels over de fysieke leefomgeving (zoals in de Verordening begraafplaatsen) om te zetten naar een nieuw omgevingsplan. De VNG maakte een handreiking om te bepalen welke bepalingen in de Verordening begraafplaatsen naar het Omgevingsplan moeten, welke bepalingen verhuizen mogen en wat het advies van de VNG daarbij is.

Voor Hoogeveen staat de uitwerking tot een nieuw omgevingsplan voorlopig gepland voor 2025. Het is nu nog onduidelijk of er daadwerkelijk een gewijzigde Verordening begraafplaatsen nodig is. Afhankelijk daarvan moet de Verordening begraafplaatsen wel of niet worden aangepast en opnieuw vastgesteld.

Beleidsuitgangspunten Wet en Besluit op de lijkbezorging en Omgevingswet

- De komst van de nieuwe Wet en het Besluit op de lijkbezorging maakt mogelijk een herziening nodig van de Verordening en het Besluit begraafplaatsen en het technische voorbereidingsproces van het begraafplaatsbeheer. De noodzaak kan het beste beoordeeld worden wanneer de definitieve wetstekst bekend is;
- De Omgevingswet maakt mogelijk een herziening nodig van de Verordening begraafplaatsen. De noodzaak kan beoordeeld worden in samenhang met het opstellen van het nieuwe Omgevingsplan in 2025;
- Het college stelt beleidsregels op met richtlijnen waaraan nieuwe bijzondere begraafplaatsen moeten voldoen;
- Bij een aanvraag om een gedeelte van een gemeentelijke begraafplaats in gebruik te mogen nemen overweegt de gemeente per aanvraag wat de mogelijkheden zijn.

2.4 Gemeentewet en Algemene wet bestuursrecht

De gemeente mag leges heffen voor alle kosten die zij maakt om iemand te laten begraven en voor het onderhoud van het graf en van de begraafplaats. In de gemeentewet staat dat een gemeente per saldo geen winst mag maken op de tarieven.

De tarieven van belastingen zijn opgenomen in een belastingverordening. In het geval van lijkbezorgingsrechten heet dit de Verordening lijkbezorgingsrechten. Een belastingverordening wordt in het kader van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) aangemerkt als een “besluit” (algemeen verbindend voorschrift). Bij de vaststelling van belastingverordeningen zijn de voorbereidings- en inspraakprocedures welke in de AWB zijn opgenomen niet van toepassing.

Tegen de tarieven in verordeningen is geen bezwaar of beroep mogelijk. Artikel 8.3 van de Awb sluit beroep tegen algemeen verbindende voorschriften uit. Ook in de Algemene wet inzake rijksbelastingen is geen beroepsmogelijkheid aanwezig. Bezwaar of beroep tegen de vaststelling van een belastingverordening is dus niet mogelijk. Ook worden belastingverordeningen vooraf niet (preventief) goedgekeurd. Een belastingverordening is pas van kracht nadat hij bekendgemaakt is (art. 139 Gemeentewet). Bij de belastingrechter komt de belastingverordening indirect aan de orde als de uitvoering ter discussie staat. De rechter zal echter geen uitspraak doen over de stijging en hoogte van tarieven, want dit is een autonome bevoegdheid van de raad.

Beleidsuitgangspunten Gemeentewet en Algemene wet bestuursrecht

- De raad stelt jaarlijks de tarieven vast voor de lijkbezorgingsrechten.

2.5 Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten

Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV 2003, herzien 1 juli 2019) regelt de manier waarop gemeenten hun kapitaalgoederen moeten beheren. Het BBV maakt daarvoor onderscheid in klein, groot en achterstallig onderhoud en investeringen.

- Klein onderhoud is dagelijks onderhoud: werk dat geregeld uitgevoerd moet worden om een kapitaalgoed te laten functioneren. Voorbeeld zijn maaien van gras en bladblazen van de paden.
- Groot onderhoud is bedoeld om slijtage op te heffen. Dit soort onderhoud kan vaak gepland worden. Voorbeelden zijn inboet (vervangen) van dode beplanting, aanvullen van kuilen in paden en vervanging van hekwerken. Het ruimen van graven waar geen rechten meer op rusten wordt ook gezien als groot onderhoud.
- Achterstallig onderhoud is te laat uitgevoerd onderhoud, waardoor een kapitaalgoed niet meer aan het afgesproken beeld voldoet of waardoor gevaarlijke, risicovolle situaties ontstaan. Bijvoorbeeld wanneer een boom zwaar, dood hout heeft of een hekwerk dreigt om te vallen.
- Investerings (verbeteringen) volgens het BBV zijn uitgaven die leiden tot kwaliteitsverbetering van het kapitaalgoed.
- Overheadkosten moeten apart worden verantwoord. Het BBV kent een hoofdstuk welke gaat over wat toe de overhead gerekend moet worden.

Het onderhoud van het individuele graf (grafafdekking, grafsteen e.d.) is overigens aan de houder van het graf, namelijk de rechthebbende of de gebruiker. Bij hen ligt de plicht van het onderhoud. Het grafonderhoud mag tegen betaling overgelaten worden aan de gemeente als deze daar tenminste mogelijkheden voor wil bieden. In Hoogeveen is dit het geval. De gemeente voert het onderhoud uit voor het algemene deel van de begraafplaats. De gemeente rekent hiertoe grafrechten via de gemeentelijke verordening lijkbezorgingsrechten.

Begraafplaatsen, BBV en het Btw Compensatie Fonds (BCF)

Het BBV stelt dat voor onderhoud aan kapitaalgoederen die als overheidstaak worden beschouwd (zoals onderhoud openbaar groen) btw-kosten op leveringen en diensten van derden meegenomen moeten worden in de exploitatie. Gemeenten mogen de btw-kosten van hun diensten verrekenen binnen het btw-compensatiefonds. Per saldo schiet de gemeente er daarom niets in bij het verrekenen van btw. Begraven wordt echter niet als overheidstaak gezien, ook al lijkt dit in tegenspraak met de bepaling in de Wlb dat iedere gemeente een begraafplaats moet hebben. Betaalde btw op kosten derden voor werk op de begraafplaatsen kan niet teruggevorderd worden via het BCF. Het blijft daarom kostenverhogend werken. Er zijn meerdere gemeenten die hiertegen een bezwaar- en beroepsprocedure zijn begonnen. Het kan zijn dat de wetgever in de toekomst anders besluit, maar vooralsnog is het besluit dat werk op en voor begraafplaatsen niet in aanmerking mag komen voor het BCF.

Financiële verwerking van verkregen inkomsten uit grafrechten moeten in overeenstemming met de BBV verwerkt worden. De afdeling Financiën past de werkwijze aan als nodig en stelt in ieder geval een of meerdere fondsen in om de ontvangen rechten te verwerken en om de te maken kosten beter te kunnen verdelen (reserveren over) de komende jaren. Dit kan gevolgen hebben voor de hoogte van de jaarlijkse kostendekkendheid. Het college komt hierop in een later stadium terug, namelijk binnen het algemene onderzoek naar de kostendekkendheid gemeente breed (2025). Het voorstel is om in ieder geval een voorziening in te richten. Deze is om de ontvangen rechten te verwerken en om de te maken kosten beter te kunnen verdelen over dan wel te reserveren voor de komende jaren. Het instellen van een voorziening kan gevolgen hebben voor de hoogte van de jaarlijkse kostendekkendheid. Het geeft een beter inzicht in de benodigde uitgaven voor de toekomst.

Beleidsuitgangspunten Begraafplaatsen als kapitaalgoed volgens de BBV

- Het onderhoud van de begraafplaats als geheel moet voldoende zijn om de begraafplaats naar behoren in stand te houden;
- Achterstallig onderhoud mag niet voorkomen en moet zo snel mogelijk worden opgeheven;
- Overheadkosten worden apart verantwoord in de begroting;
- Kosten voor het ruimen van graven moeten in het kader van het BBV gezien worden als groot onderhoud en worden opgenomen in de gemeentelijke begroting;
- Kosten voor groen op de begraafplaatsen worden niet opgevoerd voor het btw-compensatiefonds. De landelijke ontwikkelingen op BBV-beleid worden gevolgd;
- De gemeente stelt een voorziening in om ontvangen rechten te verwerken en te maken kosten te kunnen verdelen voor komende jaren.

3. Gemeentelijke beleidskaders

3.1 Oude gemeentelijke beleidskaders begraven

3.1.1 Capaciteitsbeleid tot 2010

Tot 1990 werden graven standaard voor onbepaalde tijd uitgegeven. Onbepaalde tijd betekende dat grafrechten voor particuliere graven, of zoals ze daarvoor vaak heetten ‘eigen graven’, eenmalig betaald en afgekocht werden. Het concrete gevolg was dat voor ieder graf nieuwe ruimte gevonden moest worden. In Nederland was het gebruikelijk om bij een volle begraafplaats een nieuw stuk (uitbreiding) of een heel nieuwe begraafplaats aan te leggen. Dit ging maar beperkte tijd goed. Want intussen breidde de bevolking zich uit, werd ouder en overleden steeds meer mensen. Grond is ook nodig voor woningen, bedrijven, infrastructuur en natuur en grond werd schaarser. Tegelijk moeten de bestaande begraafplaatsen en graven onderhouden worden door de overgebleven betalende rechthebbenden en door de begraafplaatsbeheerder. Ook speelde dat het vrijwel onmogelijk was, zowel voor gemeenten als particuliere (kerkelijke) begraafplaatsen is te beloven de graven voor de eeuwigheid vast te leggen. Deze ontwikkelingen en problemen waren nationaal.

In de eerste Wet op de lijkbezorging van 1991 werd de uitdrukkelijke optie opgenomen om particuliere graven voor bepaalde tijd uit te geven. Toen begon men ook in Hoogeveen met het uitgeven van graven voor bepaalde tijd. De grafrechten van particuliere (urnen)graven kunnen wel naar behoefte verlengd worden. Zonder verlenging vallen grafrechten terug aan de gemeente. De grafsteen of de afsluiting van de urnenplek kan dan verwijderd worden, het graf geruimd of de urn verwijderd en de plek kan opnieuw uitgegeven worden. Dit heet cyclisch begraven. Sinds ongeveer 2015 zijn de eerste particuliere graven, waarvan rechthebbenden geen verlenging afsloten, teruggevallen aan de gemeente. Algemene graven vallen van rechtswege terug aan de gemeente na afloop van de gebruikstermijn.

3.1.2 Nota begraven: capaciteitsbeleid 2011-2024

In de nota Begraven in Hoogeveen uit 2010, door de raad vastgesteld in 2011, ging het niet om begraafplaatsbeleid in de breedste zin van het woord. De aanleiding voor de nota was de noodzaak tot kostenbesparing. Vandaar de ondertitel “Onderzoek kostenbesparingen en efficiënter beheer van begraafplaatsen”. Een van de methoden tot kostenbesparing werd gevonden in het beleid voor grafcapaciteit op de begraafplaats. De oplossing was om niet actief te ruimen. De onderliggende gedachte in 2011 was dat minstens tien jaar geen ruimtegebrek zou zijn. Daarom hoefde geen jaarlijks budget voor cyclisch begraven beschikbaar te zijn. Bij een naderend capaciteitstekort moest bij de raad een besluit en krediet aangevraagd worden om grafruimte vrij te maken.

Op begraafplaats Hollandscheveld bleek toch binnen de beoogde tien jaar nieuwe grafruimte nodig. De Nieuwe begraafplaats gelegen aan de Zuiderweg in Hoogeveen is sinds enkele jaren vol. Ook in Zevenberg is binnen afzienbare tijd ruimtegebrek.

3.1.3 Constateringen en knelpunten capaciteitsbeleid 2011-2024

- De nieuwe begraafplaats gelegen aan de Zuiderweg in Hoogeveen is sinds enkele jaren vol. De overweging destijds om hier geen nieuwe grafruimte vrij te maken, was de verwachting dat begraafplaats Zevenberg in Fluitenberg voldoende ruimte zou geven. Echter het ruimtegebrek aan de Zuiderweg veroorzaakt ook:
 - De aanloop zal jaar na jaar minder worden. Dat geeft uiteindelijk een verlaten indruk;
 - Het onderhoud wordt door steeds minder rechthebbenden gedragen;
 - Maar vooral: teleurstelling en verdriet bij inwoners vanwege de verplichte gang naar Zevenberg. Jaarlijks willen ongeveer 40 overledenen zich eigenlijk in een particulier graf op de nieuwe begraafplaats aan de Zuiderweg laten begraven. Dat is ongeveer de helft van het aantal nieuwe grafuitgiften op Zevenberg;
- Op begraafplaats Zevenberg in Fluitenberg gaat de uitgifte van nieuwe graven harder dan verwacht. Er is tot ongeveer 2029 capaciteit. Dat is uitgaande van de optimale grafuitgifte zoals de architect dat ontworpen had voor de ruimtelijke kwaliteit. Er is na 2029 nog wel inbreidingscapaciteit voor enkele jaren. Inbreiden gaat echter sterk ten koste van de ruimtelijke kwaliteit. Vrijkomende graven zijn pas vanaf 2031 in te zetten voor cyclisch begraven.
- Op Zevenberg is een uitbreidingsterrein (achter het crematorium) beschikbaar met de bestemming begraven. De inrichting hiervan vraagt echter om zeer hoge investeringen en een lange (ongeveer 5 tot 7 jaar) voorbereidingstijd. Het is nu akkerland.

- De termijn tussen signaleren van een dreigend tekort en daadwerkelijke ruiming is erg lang om op tijd een capaciteitsgebrek op te heffen volgens het huidige beleid (een besluit en krediet aanvragen);
- Er is een licht afnemende belangstelling voor begraven en een licht toenemende belangstelling voor asbestemmingen. Op begraafplaats Zevenberg is nieuwe urnenruimte nodig. Op sommige andere begraafplaatsen zijn de beschikbare urnenplaatsen beperkt maar voorlopig voldoende, omdat de ruimte cyclisch gebruikt wordt;
- Het aantal verstrooivelden is te laag. Er zijn strooivelden nodig op alle begraafplaatsen; die zijn al weg aanwezig op de begraafplaats Tiendeveen en op de Nieuwe begraafplaats aan de Zuiderweg in Hoogeveen. De benodigde investeringen zijn laag en vooral bedoeld voor markering en opwaardering van de plek (mooie struik of boom, haagje o.i.d.);
- Er is geen verzamelgraf op Zevenberg. Dit is een noodzakelijke voorziening op iedere begraafplaats.
- Het achterwege blijven van regelmatige ruiming van graven leidt tot te snel vol raken van de begraafplaatsen, gebrek aan inkomsten, een gevoel van rechtsongelijkheid (rechthebbenden kunnen erop gaan rekenen dat een graf in stand blijft en verlengen daarom niet) en het risico op moeten uitbreiden via hoge investeringskosten en extra onderhoudskosten voor de uitbreidingen;
- Het laten liggen van grafbedekkingen op algemene graven leidt tot een gevoel van rechtsongelijkheid bij de rechthebbenden van particuliere graven;
- De controle op het eventueel vóórkomen van historische graven is nog niet opgenomen in een protocol. Een logische plek is het ruimingsprotocol. Dat protocol wordt opgenomen in een geheel van beleidsregels.

3.2 Nieuwe beleidskaders begraafcapaciteit

In de aanloop naar deze Uitwerkingsnotitie zijn door de raad de uitgangspunten voor voldoende capaciteit op de begraafplaatsen aangenomen. Voldoende capaciteit voor een graf of asbestemming op een begraafplaats naar keuze dient de hele gemeenschap. Omdat de beschikbare plek eindig is en de planning voor het ruimen van graven van lange duur is, is de oplossing het hebben van een doorlopende cyclus voor het hergebruik van graven. Dat houdt concreet in: jaarlijks minimaal zoveel grafplekken vrijmaken, als dat er nieuwe plekken nodig zijn (cyclisch begraven). Incidenteel kan het noodzakelijk zijn om grotere grafvelden tegelijk vrij te maken.

3.2.1 Cyclisch begraven

Cyclisch begraven heeft als effect dat het langdurig zorgt voor voldoende capaciteit, zonder noodzaak om steeds een nieuwe begraafplaats of uitbreiding te moeten aanleggen. De aanleg van een nieuwe begraafplaats of een uitbreiding op een bestaande is een kostbare aangelegenheid en drukt op de algemene middelen. Voldoende capaciteit geeft meer mogelijkheden aan om een particulier graf in een rij uit te zoeken. In financieel opzicht geeft het zicht op de werkelijke kostendekkendheid, omdat de kosten voor cyclisch ruimen dan in de begroting zichtbaar worden. Het voorkómt een gevoel van rechtsongelijkheid bij rechthebbenden die grafrechten verlengen en daarvoor betalen. Hergebruik van grafuimte geeft inwoners van de kern Hoogeveen opnieuw de mogelijkheid om zich dicht bij huis te laten begraven. Het voorziet in gelijke behandeling van begraafplaatsen in de kern Hoogeveen en de dorpen. Het vermijdt langdurig hoge investerings- en onderhoudskosten. Het zorgt ervoor dat de kwaliteit van begraafplaats Zevenberg in Fluitenberg behouden blijft.

Hergebruik van graven heeft soms wel gewenning nodig, met name wanneer lang of nog nooit geruimd is op een begraafplaats. Op begraafplaatsen waar cyclisch wordt begraven, ervaren mensen dit al snel als een gebruikelijk en logisch onderdeel van begraafplaatsbeheer.

Op de Nieuwe begraafplaats gelegen aan de Zuiderweg in Hoogeveen worden eenmalig een groter aantal graven vrijgemaakt. Dat geeft weer plek voor inwoners die zich hier graag laten begraven. Het garandeert aanloop, een verzorgd beeld en blijvende betrokkenheid bij deze begraafplaats en voorkomt dat in 2029 ook Zevenberg vol is.

Op begraafplaats Zevenberg in Fluitenberg is een uitbreiding nodig voor urnenplaatsen. Deze kan ingepast worden op het terrein dat al is ingericht als begraafplaats. Op Zevenberg is namelijk ook nog een uitbreidingssterrein beschikbaar. Deze heeft de bestemming begraafplaats maar is niet ingericht als begraafplaats. De benodigde investering is hoog, onder meer vanwege de verplichting van archeologisch onderzoek en de benodigde inrichting, met name voor de padenstructuur.

Op alle begraafplaatsen zijn asverstrooivelden en bij invoering van cyclisch begraven is een verzamelgraf (ook wel knekelkelder) nodig, maar nog niet overal ingericht.

Het college houdt rekening met de gevoeligheden die er zijn rond hergebruik van graven. Op 20 maart 2013 stelde het college van B&W het protocol ‘werkwijze bestaande graven, urnennissen-/kelders Hoogeveen’ vast, inclusief de bijbehorende oplegnotitie en aanvullende oplegnotitie. Daarna traden delen van het protocol in werking. Wat niet in werking trad, was het verwijderen van grafbedekkingen en het ruimen van algemene graven en het benodigde budget voor het verwijderen van grafbedekkingen van algemene graven werd niet ter beschikking gesteld. De reden hiervoor is beschreven in het Addendum bij notitie Begraven in Hoogeveen 2011: onder de algemene graven konden zich mogelijk historische graven bevinden. Veel algemene graven waren immers al enkele tientallen jaren niet geruimd. Om te voorkómen dat ondoordacht grafbedekkingen van historische graven verwijderd of het hele graf geruimd zouden worden, moest eerst een inventarisatie volgen van deze graven.

Het college ontving vragen over de mogelijkheid om opnieuw graven voor onbepaalde tijd (“eeuwige grafkrust”) aan te bieden op de gemeentelijke begraafplaatsen. Deze optie wordt nog zelden door gemeenten aangeboden omwille van het gebrek aan ruimte en omdat de onderhoudskosten door een relatief klein aantal rechthebbenden en/of door de gemeente gedragen moeten worden. Dit gold en geldt ook in Hoogeveen. Het is niet mogelijk om op de gemeentelijke begraafplaatsen alsnog op delen ervan opnieuw graven voor onbepaalde tijd aan te bieden omwille van het gelijkheidsbeginsel.³ Bijzondere begraafplaatsen, zoals natuurbegraafplaatsen, kunnen deze optie we aanbieden.

Beleidsuitgangspunten Begraafcapaciteit

- Op alle begraafplaatsen wordt voortaan ingezet op cyclisch begraven en het benodigde bedrag wordt beschikbaar gesteld in de begroting;
- Om voldoende begraafcapaciteit vrij te maken op korte termijn wordt op de nieuwe begraafplaats gelegen aan de Zuiderweg eenmalig een groter aantal graven vrijgemaakt en het benodigde bedrag wordt beschikbaar gesteld in de begroting;
- Eeuwige grafkrust is geen uitvoerbare optie om aan te bieden op een gemeentelijke begraafplaats;
- Op alle begraafplaatsen wordt, waar deze nog niet aanwezig zijn, een asverstrooiveld en een verzamelgraf ingericht en het benodigde bedrag wordt beschikbaar gesteld in de begroting;
- Het college bereidt de ruimingen zorgvuldig voor en voert deze zorgvuldig uit;
- Het college neemt het ruimingsprotocol op in het Besluit begraafplaatsen.

3.2.2 Behoud van de tien gemeentelijke begraafplaatsen

Op welke begraafplaats kiezen mensen hun laatste rustplek? Het meest gehoorde argument voor de begraafplaats zelf is dat deze in (de buurt van) hun woonplaats is, bijvoorbeeld vanwege binding of vanwege de korte reisafstand voor de nabestaanden. Anderen kiezen voor een begraafplaats omdat familieleden hier al een plek vonden. Sommigen kiezen voor het laten verstrooien van hun as op het terrein van het crematorium. Het is ook toegestaan om de as mee te nemen naar huis.

Bijna iedere officiële kern van Hoogeveen beschikt over een begraafplaats. Dat is ontstaan vanuit de historie en geen gemeentelijk beleid. In de raad is wel een aantal keren gevraagd om iedere kern een begraafplaats toe te kennen en daarom ook in Noordscheschut een begraafplaats aan te leggen. Tijdens de vaststelling van de Programmabegroting 2013-2016 besloot de gemeenteraad om hier geen gelden voor vrij te maken. Het college ontving afgelopen jaar opnieuw een raadsvraag over de mogelijkheid van het stichten van een gemeentelijke begraafplaats in de kern Noordscheschut en op de raadsvergadering van 12 september 2024 werd het amendement “Elke plaats een begraafplaats” en de motie “Onderzoek begraafplaats bij Noordscheschut” ingediend. Beiden zijn niet aangenomen door de raad. Het is niet de eerste keer dat er vragen of verzoeken zijn ingediend. Daarom onderstaand een samenvatting van de geschiedenis.

Noordscheschut

Naar mogelijkheden van een begraafplaats in Noordscheschut is in 2007 veel onderzoek gedaan. Hierbij zijn Krakeel, Zuidoost en Drostenaan onderzocht. In de destijds gegeven presentatie van Grontmij werd aangegeven dat de globale indicatie kosten alleen voor het bouwrijp maken € 670.000 (prijsspeil 2007) bedroeg. Overige te verwachten investeringen waren voor de grondverwerving, planontwikkeling en procedures, inrichting, voorzieningen en ontsluiting.

³ Uitgifte grafrechten voor onbepaalde tijd, visie van de Landelijke Organisatie Begraafplaatsen: <https://www.begraafplaats.nl/wp-content/uploads/2021/04/Zienswijze-LOB-op-uitgifte-van-grafrecht-voor-onbepaalde-tijd.pdf>

In 2012 is nog eens onderzoek gedaan naar de kosten voor de realisatie, onderhoud en instandhouding van een begraafplaats in Noordscheschut. De kosten werden toen geschat op een investering van € 940.000 en jaarlijkse lasten van € 100.000 (prijspeil 2012). Het aantal begrafenissen werd per jaar ingeschat op 10.

Bij de vaststelling van de Programmabegroting 2013-2016 besloot de gemeenteraad, gelet op de kosten en afgewogen tegen het aantal begrafenissen, om geen investering op te nemen voor de aanleg van een begraafplaats in Noordscheschut. De aanleg van de begraafplaats en daarmee dit onderdeel van het bestemmingsplan was financieel niet uitvoerbaar en kon niet opgenomen worden in het destijds vast te stellen bestemmingsplan.

Overleden inwoners van Noordscheschut kunnen terecht op een van de andere begraafplaatsen. Als gevolg daarvan laten ook familieleden van overledenen zich daar begraven of bijzetten.

Beleidsuitgangspunten Behoud van de tien gemeentelijke begraafplaatsen

- Er zijn tien gemeentelijke begraafplaatsen in Hoogeveen. Deze voorzien in een maatschappelijke behoefte;
- We behouden de gemeentelijke begraafplaatsen vanwege de toegankelijkheid tot een begraafplaats in de woonomgeving;
- Er is geen dwingende noodzaak om alle kernen van een begraafplaats te willen voorzien;
- Op de Nieuwe begraafplaats aan de Zuiderweg wordt voldoende grafruimte vrijgemaakt om weer te voorzien in begraafcapaciteit.

3.2.3 Natuurbegraafplaatsen

De belangstelling voor natuurbegraafplaatsen is in korte tijd enorm toegenomen. Het voorziet in een behoefte. Voor natuurbegraafplaatsen worden de termen “natuurbegraven” en “natuurlijk begraven” gebruikt.

Natuurbegraven houdt het volgende in:

- De begraafplaats wordt ingepast in bestaande natuur zoals een bos of een landgoed of het vormt een nieuw landschap met grote natuurwaarden;
- De manier van begraven belast het milieu en de natuur zo weinig mogelijk en beïnvloedt het natuurlijke karakter van de omgeving minimaal;
- Individuele graven gaan op in het geheel. Grafmarkeringen zijn tijdelijk en snel afbreekbaar;
- Uitgangspunt is eeuwigdurende grafcrust;
- Na uitgifte van alle graven wordt het gebied langdurig in stand gehouden en beheerd als natuur.

Nabestaanden ervaren dat zij worden ontzorgd omdat graf- en onderhoudsrechten nooit hoeven te worden verlengd. Bij de aanschaf van een graf worden deze kosten voldaan en is toekomstig onderhoud voor eeuwig afgekocht. Bovendien kunnen graven vaak al bij leven worden aangekocht, ze zijn immers eeuwigdurend.

Natuurlijk begraven is een verzamelterm voor:

- Een natuurlijke manier van begraven, maar niet in bestaande of toekomstige natuur. De locaties zijn meestal op bestaande gemeentelijke begraafplaatsen;
- De regels voor de grafbedekking zijn gericht op een natuurlijke uitstraling;
- Uitgangspunt is uitgifte van grafrechten voor een lange periode, maar wel voor bepaalde tijd.

Ontwikkeling van een natuurbegraafplaats overlaten aan de markt

Het begraafbeleid zet in op onderzoek naar de mogelijkheden voor exploitatie van een natuurbegraafplaats door een derde partij binnen de gemeentegrenzen. Hierdoor zou natuurbegraven binnen de gemeentegrenzen mogelijk worden. Het college werkt actief mee aan concrete marktkansen. De raad ziet het duidelijk niet als een gewenste rol voor de gemeente om zelf een natuurbegraafplaats te ontwikkelen en hierin risico's te lopen. Tegelijk wordt duidelijk de behoefte gevoeld aan natuurgraven binnen de gemeente, op redelijke afstand van de woonplaats. Hierin spreken de opgesomde aspecten van natuurbegraven aan.

In deze uitwerkingsnotitie begraafbeleid staan in de bijlage de voorgestelde gemeentelijke voorwaarden aan het vestigen van een natuurbegraafplaats. Denk hierbij aan een uitwerking van de wettelijke voorwaarden (zoals de ligging van graven ten opzichte van de grondwaterstand) en voorwaarden vanuit ruimtelijke ontwikkeling.

Beleidsuitgangspunten Natuurbegraafplaatsen

- De marktontwikkeling rond natuurbegraafplaatsen wordt eerst een kans gegeven;
- Wanneer er aanleiding toe is, onderzoekt het college de mogelijkheden voor aanleg van een gedeelte met natuurlijk begraven op een van de gemeentelijke begraafplaatsen
 - In dat geval natuurlijk begraven als nieuwe begraafmogelijkheid opnemen in de Verordening Begraafplaatsen en lijkbezorgingstarieven;
 - Een passend tarief laten vaststellen door de Raad;
 - Passende regels opnemen in het besluit begraafplaatsen.

3.2.4 Diversiteit aan begraafmogelijkheden

Belangrijk voor mensen is dat zij zich kunnen laten begraven in een type graf of asbestemming naar keuze. Overwegingen voor deze keuze zijn van allerlei en zeer persoonlijke aard. Op de gemeentelijke begraafplaatsen is de variatie aan mogelijkheden groot.

Graf of asbestemming

Op alle begraafplaatsen zijn grafvelden ingericht voor bepaalde soorten graven of asbestemmingen. De inrichting en het beheer is op deze manier goed af te stemmen. Zo zijn er bijvoorbeeld grafvelden voor algemene en particuliere graven. Op de gemeentelijke begraafplaatsen zijn daarnaast grafvelden ingericht voor bepaalde groepen mensen. Kinderen beneden de 12 jaar kunnen een plekje krijgen op een kindergrafveld. Op de Nieuwe begraafplaats aan de Zuiderweg en begraafplaats Zevenberg in Fluitenberg zijn islamitische grafvelden ingericht. Op de Oude en Nieuwe begraafplaats aan de Zuiderweg en begraafplaats Zevenberg in Fluitenberg zijn rooms-katholieke velden ingezegend. Voor asbestemmingen op de gemeentelijke begraafplaatsen zijn door de gemeente urnenmuren en urnenkelders ingericht. De uitvoering en ontwerp variëren per begraafplaats en worden door de ontwerper passend gemaakt bij de omgeving. Er zijn geen urnentuinen (parkachtige plekken met de urnen ingebed in het groen) ingericht op de gemeentelijke begraafplaatsen.

Verschillende typen particulier graf

Bij een begraving kan men kiezen voor een algemeen of particulier graf. Bij particuliere graven hebben mensen daarnaast nog de keuze in een enkel- of dubbelgraf, een keldergraf of – alleen op begraafplaats Fluitenberg – een galerijgraf. Bij asbestemmingen is de keuze vaak esthetisch: sommigen vinden een urnenmuur mooier, anderen een urnenkelder. De keuze valt op een verstrooiing wanneer mensen het niet belangrijk of prettig vinden dat hun as in een asbus wordt opgeslagen, of wanneer ze de kosten belangrijk vinden.

Contact met nabestaanden en uitvaartverenigingen

Een manier om deze persoonlijke voorkeuren te volgen is via persoonlijke gesprekken met nabestaanden en bezoekers op de begraafplaats. De beheerders zijn hierop zeer alert. Een andere manier is via bijeenkomsten met professionals zoals de plaatselijke uitvaartverenigingen.

Natuurlijk begraven op een gemeentelijke begraafplaats

Het college is positief over het onderzoeken van de mogelijkheid om op één of meer gemeentelijke begraafplaatsen het natuurlijk begraven mogelijk te maken. Het voorstel is om stapsgewijs te werk te gaan: eerst gelegenheid geven aan particuliere initiatieven voor het stichten en beheren van een natuurbegraafplaats. Tegelijkertijd met uitvaartbedrijven nader in gesprek gaan over de overwegingen en mate van behoefte aan natuurgraven op gemeentelijke begraafplaatsen. Komt het stichten van een nieuwe natuurbegraafplaats door derden niet binnen de gemeente tot stand, en/of mocht er een duidelijke inwonerswens blijken voor natuurlijk begraven op een gemeentelijke begraafplaats, dan legt het college de mogelijkheden en kosten opnieuw voor aan de raad.

Beleidsuitgangspunten Diversiteit aan begraafmogelijkheden

- De diversiteit aan begraafmogelijkheden is groot op de gemeentelijke begraafplaatsen, wordt gewaardeerd en blijft in stand;
- De maatschappelijke ontwikkelingen en voorkeuren spelen hierin een grote rol en worden gevolgd via dagelijks contact met nabestaanden en bezoekers en door overleg met de uitvaartverenigingen.

3.3 Algemene en particuliere graven

3.3.1 Toelichting begrippen ‘algemene graven’ en ‘particuliere graven’

Het onderscheid tussen algemene en particuliere graven komt uit de Wet op de lijkbezorging (art. 3). Bij een algemeen graf bepaalt de houder van de begraafplaats, hier de gemeente, wie in het graf begraven wordt. In een algemeen graf mogen meerdere personen boven elkaar begraven worden, ook personen die geen familierelatie met elkaar hebben en elkaar niet kennen. Uitgifte gebeurt op volgorde van begraven. De periode voor instandhouding van een algemeen graf is vaak de tijd van de minimale grafcrust, wettelijk bepaald op tien jaar. Zo ook in Hoogeveen. Na tien jaar eindigt de grafstermijn van rechtswege en kan de gemeente het graf ruimen. Het graf is niet te verlengen. Daarnaast stelt de gemeente andere beperkingen, zoals het voorschrijf dat uitsluitend een staande steen als gedenkteken toegestaan is. De bepalingen samen maken dat een algemeen graf goedkoper is dan een particulier graf.

Een particulier graf wordt voor een bepaalde tijd op naam gesteld van een rechthebbende. Deze krijgt het ‘uitsluitend recht’ (Wlb art. 3) om te bepalen wie er in het graf begraven mag worden. Meestal een familielid of verwant van de rechthebbende. De grafrechten zijn overdraagbaar naar een andere rechthebbende. Dit zorgt ervoor dat een graf in de familie kan blijven, wanneer een rechthebbende zelf komt te overlijden. De gemeente mag wel beperkingen stellen aan deze overdraagbaarheid, bijvoorbeeld aan familieleden of verwanten tot een bepaalde graad. De grafrechten zijn naar eigen keuze te verlengen. Dat maakt dat een particulier graf ‘eeuwigdurend’ in stand kan blijven, zolang er tenminste voor grafrechten is betaald, het graf onderhouden wordt en de begraafplaats zelf in stand blijft.

3.3.2 Keuze voor een algemeen of particulier graf

De keuze voor een algemeen of particulier graf is vrij en blijft vrij voor iedereen op de gemeentelijke begraafplaatsen. Er zijn mensen die bewust voor een algemeen graf kiezen. Overwegingen kunnen zijn dat iemand de wettelijk grafcrust voldoende vindt, geen behoefte heeft aan het bijzetten van een familielid/verwant en/of vanwege de lagere kosten. Ook kan de keuze voor een algemeen graf vallen vanuit religieuze overwegingen, omdat het minder op aards eigendom lijkt dan particuliere graven. Vroeger heetten particuliere graven ook wel ‘eigen graven’. Overigens waren ook voorheen eigen graven nooit daadwerkelijk van de rechthebbende maar van de gemeente.

3.3.3 Kosten en termijnen voor een algemeen en particulier graf

Kosten

Bij de keuze voor een algemeen graf hoeven bij gemeente Hoogeveen tot en met 2024 geen andere kosten gemaakt te worden dan die voor het begraven zelf (de begraafrechten). Behalve wanneer nabestaanden een grafsteen wensen te plaatsen, dan geldt de leges voor de vergunning. Een algemeen graf was daarmee voor 10 jaar te verkrijgen tegen uitsluitend de begraafrechten.

Al jaren zijn hier vragen en zorgen over onder zowel inwoners als raadsleden. Grafrechten zijn bedoeld voor het algemeen onderhoud van de begraafplaats als geheel. De onderhoudslasten van de begraafplaats drukten hierdoor onevenredig zwaar op de algemene middelen en op rechthebbenden, aan wie wel grafrechten in rekening worden gebracht. In combinatie met het feit dat al tientallen jaren de grafbedekkingen van algemene graven niet verwijderd werden na afloop van de gebruikstermijn en dat algemene graven weinig geruimd zijn, was er in praktijk geen verschil in behandeling tussen een particulier en algemeen graf. Het ging zelfs zover dat raadsleden zich afvroegen of de fundamentele keuzemogelijkheid voor een algemeen graf wellicht afgeschaft moest worden.

Uiteindelijk is besloten om voor algemene graven voortaan ook grafrechten in rekening te brengen. Hiermee behouden we het beste van twee werelden: de fundamentele keuzevrijheid voor een algemeen of particulier graf blijft behouden en de verdeling van onderhoudslasten over algemene en particuliere graven is met deze oplossing in evenwicht.

Uitgiftetermijnen van graven

Het is gebruikelijk in Nederland om een eerste uitgifte op 20 jaar te stellen. Een eerste uitgifte wordt namelijk vaak betaald uit de begrafenisverzekering of de erfenis en is daarom relatief gemakkelijk te regelen door de nabestaanden. Terwijl iedere verlenging met meer onderlinge discussie en moeite door familieleden bijeengebracht moet worden. Bovendien willen nabestaanden een graf meestal minstens 20 jaar in stand houden (een particulier graf blijft gemiddeld in Nederland zo’n 40 tot 50 jaar in stand. Daarna neemt de behoefte tot een verlenging snel af). In Hoogeveen echter is momenteel de eerste uitgiftetermijn gesteld op minimaal 10 jaar. Dat betekent dat rechthebbenden relatief vaak moeten verlengen. Maar belangrijker nog: hierdoor ontstaat te vaak een misverstand bij de rechthebbende bij een dubbel graf. De tweede persoon wordt doorgaans (veel) later begraven dan de eerste persoon. Maar de grafcruststermijn voor de tweede persoon moet alsnog gerespecteerd worden en de rechthebbende moet in zo’n geval daarom direct

grafrechten bijbetalen. Dit valt moeilijk uit te leggen. Het kost de administratie veel tijd om dit uit te leggen en levert onrust op bij veel nabestaanden. Om deze redenen wordt een eerste uitgifte voor graven voortaan op 20 jaar gesteld.

Voor urnennissen en urnenkelders blijft de eerste termijn op tien jaar. Ook de termijn voor een algemeen graf blijft op tien jaar. De aangeboden verlengtermijnen blijven van 5 tot 50 jaar.

Kostenreductie en betaaltermijnen voor particuliere graven

De kosten voor een verlenging voor een particulier graf zijn lager naarmate de verlengtermijn hoger is. Voor een verlengtermijn van 50 jaar betaalt met minder dan voor 5 jaar. Immers de kosten voor de (financiële) administratie zijn iets lager en het is voor beide partijen prettig om voor langere termijn de zaken geregeld te hebben. Tegelijkertijd kan het voor sommigen een te groot beslag op de portemonnee zijn om de kosten ineens te moeten voldoen. In de Verordening lijkbezorgingsrechten is daarom sinds lang de optie om kosten in termijnen te mogen voldoen. Ook al doet dit een wat groter beslag op de financiële administratie, het vergroot de bereikbaarheid van een verlenging.

Beleidsuitgangspunten Algemeen of particulier graf

- De keuzemogelijkheid voor een algemeen graf blijft behouden voor iedereen;
- Er komt in de Verordening lijkbezorgingstarieven een tarief voor de grafrechten voor algemene graven. Het tarief past bij de beperkte faciliteiten van algemene graven ten opzichte van particuliere graven en wordt gesteld op 60% van het tarief voor een particulier enkelgraf voor 10 jaar;
- De grafbedekking van algemene graven wordt na 10 jaar verwijderd;
- Er komt handhaving op de gestelde beperkingen aan grafbedekkingen, ook voor algemene graven;
- De eerste uitgiftetermijn voor een particulier graf wordt 20 jaar;
- De eerste uitgiftetermijn voor een algemeen graf blijft 10 jaar;
- De eerste uitgiftetermijn voor urnennissen en urnenkelders blijft op tien jaar;
- De opties voor verlengtermijnen blijven (per 5 jaar tegelijk) van 5 tot 50 jaar;
- De verlengtarieven blijven relatief lager bij de keuze voor een langere verlengtermijn;
- De optie om verlengingen in termijnen te mogen betalen blijft bestaan.

3.3.4 Administratieve omzetting van een algemeen naar een particulier graf

Een algemeen graf kan niet verlengd worden. Na de gebruikstermijn valt het graf terug aan de gemeente en kan het geruimd worden. Nabestaanden kunnen desgewenst de stoffelijke resten op eigen kosten laten herbegraven in een nieuw particulier graf of ter crematie aanbieden. De raad vroeg via moties om een derde optie voor nabestaanden toe te voegen: de mogelijkheid om op eigen kosten een algemeen graf na afloop van de gebruikstermijn administratief om te kunnen zetten naar een particulier graf. De stoffelijke resten blijven onaangeroerd in het graf liggen. In de moties werd gevraagd om reductie op de kosten voor de omzetting.

De mogelijkheid is nu opgenomen in de Verordening begraafplaatsen en Verordening lijkbezorgingsrechten. In het Besluit begraafplaatsen staan de bepalingen uitgewerkt. Een voorwaarde is dat het algemene graf niet verwaarloosd is.

Zodra mensen gebruik maken van hun recht om een algemeen graf administratief om te zetten naar een particulier graf, zullen er particuliere graven in het grafveld bestemd voor algemene graven liggen. Een algemeen grafveld is iets anders ingericht dan een grafveld voor particuliere graven en wordt anders onderhouden. Zo zijn bijvoorbeeld de grafmaten anders en wordt het onderhoud van het gemeentelijke grafdeel (het gras) zo eenvoudig mogelijk gehouden. Om deze redenen is het niet mogelijk om na omzetting een liggende steen aan te brengen of een asbus bij te laten zetten. Na de administratieve omzetting gelden daarom aangepaste regels voor de grafbedekking: deze moet in dezelfde staat worden gehouden (lees: alleen een staande kopsteen en geen beplanting is toegestaan).

Het ruimen van een grafveld algemene graven zal duurder worden dan nu. Er moet immers zorgvuldig om de particuliere graven heen worden gewerkt. De kostenverhogende omstandigheid bedraagt ongeveer 20%. Deze kosten worden betaald worden vanuit de grafrechten. Wanneer de grafrechten niet toereikend zijn, wordt het betaald vanuit de algemene middelen.

De omzetting wordt gezien als een eerste termijn van grafuitgifte. Uiteraard kunnen de grafrechten voortaan verlengd worden.

Voor de administratieve omzetting naar een particulier graf is de nieuwe rechthebbende kosten verschuldigd voor de niet-betaalde grafrechten in de jaren dat het een algemeen graf is. Dit om het ontstaan van een nieuwe rechtsongelijkheid te voorkómen. Immers de rechthebbenden van particuliere graven moesten wel altijd de grafrechten

voldoen. Daarnaast kan het niet de bedoeling zijn dat het financieel voordelig is om te kiezen voor een algemeen graf en deze vervolgens administratief om te zetten naar een particulier graf. De in de moties voorgestelde verrekening van grafrechten met het begraafrecht past niet bij de tariefstructuur⁴. Wanneer het voorstel toegepast zou worden, zou men bij een 5-jarig recht geld terug moeten krijgen en voor een 10-jarig recht maar € 422 hoeven te betalen (prijspeil 2024). Om aansluiting te zoeken bij het gelijkheidsbeginsel is het beter om bij de keuze voor overgang van een algemeen graf naar een particulier graf het verschil in kosten achteraf in rekening te brengen, via tariefschijven op basis van de uitgifte. Hiermee draagt men alsnog bij in de algemene kosten van onderhoud van de begraafplaats. Daarnaast betaalt men dan voor het recht voor de toekomst. In de Verordening lijkbezorgingsrechten is het verschuldigde tarief gesteld op 60% van de grafrechten voor een particulier enkelgraf.

Beleidsuitgangspunten Administratieve omzetting van een algemeen naar een particulier graf

- Na afloop van de gebruikstermijn van een algemeen graf hebben en blijven nabestaanden de mogelijkheid hebben om de stoffelijke resten op eigen kosten te laten herbegraven of te laten cremieren;
- Met de Verordening begraafplaatsen 2025 en Verordening lijkbezorgingsrechten 2025 kunnen nabestaanden daarnaast op eigen kosten een algemeen graf na afloop van de gebruikstermijn administratief omzetten naar een particulier graf;
- Voorwaarden en bepalingen worden uitgewerkt in het Besluit begraafplaatsen;
- De nieuwe rechthebbende kan tegen een gereduceerd tarief van een particulier graf de niet-voldane grafrechten voldoen;
- Het ontstaan van particuliere graven op een algemeen grafveld werkt kostenverhogend in het ruimingsproces;
- De omzetting wordt gezien als een eerste termijn van grafuitgifte;
- Het nieuwe particuliere graf/voormalig algemeen graf kent beperkte rechten vergeleken met een regulier particulier graf. De rechten zijn beperkt voor de grafbedekking en de bijzettingmogelijkheden. De rechten voor verlenging van het graf zijn dezelfde als voor een regulier particulier graf.

3.4 Uitvaart in opdracht van de gemeente

Het uitgangspunt van de Wlb is dat de lijkbezorging (uitvaart) een primaire taak van de burgers zelf is om bij leven te regelen of te laten regelen door nabestaanden. Deze nabestaanden kunnen ook vrienden, kennissen of burens zijn. De wetgever benoemt nadrukkelijk geen specifieke persoon die aansprakelijk en verantwoordelijk is voor de lijkbezorging en bepaalt daarom ook niet wie de meest betrokken nabestaande zou zijn. Wettelijk verantwoordelijk voor de lijkbezorging is degene die het verlot tot lijkbezorging aanvraagt (artikel 18 Wlb).

Ongeveer tien keer per jaar komt het in de gemeente Hoogeveen de bijzondere situatie voor, dat niemand opdracht geeft om de uitvaart van een overledene te regelen. De Wet op de lijkbezorging (artikel 16 en art. 20 tot en met 22) bepaalt dan dat de burgemeester van de gemeente van overlijden opdrachtgever is. De kosten kunnen wel verhaald worden op de nalatenschap en/of op de nabestaanden. Per apart besluit regelt de gemeente welke inspanningen worden verricht om nabestaanden op te sporen, op welke wijze de uitvaart wordt gerealiseerd en hoe de gemeente de kosten verhaalt op de nabestaande. Wanneer de overledene geen erfgenamen heeft, staat in het besluit ook hoe de gemeente de bezittingen van de overledene beheert en de belangen van nabestaanden behartigt.

Uitgangspunt van de Wlb is dat de wensen van de overledene over de manier van lijkbezorging respecteert. Dat kan zijn: begraven, cremieren of ter beschikking stellen aan de wetenschap. Er zijn wel wettelijke grenzen aan de mogelijkheden als het gaat om ter beschikking stellen aan de wetenschap. In geval van uitvaart wordt, voor zover mogelijk, rekening gehouden met de geloofsovertuiging. Wanneer de overledene een onbekende identiteit heeft of wanneer vermoedens van een misdrijf zijn, bepaalt de wet dat de overledene begraven moet worden. Zo blijft toekomstig onderzoek mogelijk.

⁴ Lijkbezorgingsrechten worden geheven op basis van artikel 229, eerste lid, aanhef en onderdelen a en b, van de Gemeentewet. De rechten worden geheven voor het gebruik overeenkomstig de bestemming van voor de openbare dienst bestemde gemeentebezittingen, -inrichtingen of -werken. Belangrijk uitgangspunt bij de heffing is dat iedere in gelijke mate in de heffing wordt betrokken. Met het doen van een teruggave of reductie wordt het gelijkheidsbeginsel niet toegepast. Rechthebbenden van voormalige algemene graven worden hiermee bevoordeeld.

De kosten voor de uitvaart zijn vaak niet of maar deels te verhalen op nabestaanden. De kosten voor zowel de uitvaart zelf als de moeite om deze te regelen, nabestaanden op te sporen en de kosten te verhalen, drukken daarmee vaak op de algemene lasten. Daarom wordt de uitvaart zo eenvoudig mogelijk gehouden. Bij een begraafing betekent dit de keuze voor een algemeen graf. Bij een crematie betekent dit dat de as uitgestrooid wordt bij het crematorium. Wanneer het crematorium daar niet over beschikt, het verstrooiveld van een begraafplaats. De keuze voor kist of lijkwade en de uitvaartdienst wordt ook zo eenvoudig mogelijk uitgevoerd.

Beleidsuitgangspunten Uitvaart in opdracht van de gemeente

- De burgemeester is verantwoordelijk voor het regelen van de uitvaart voor overleden personen, waarvoor niemand anders opdracht geeft voor de uitvaart;
- De kosten voor de uitvaart worden achteraf indien mogelijk in rekening gebracht bij nabestaanden;
- De gemeente neemt de voorkeuren van de overledene in acht, binnen de wettelijke beperkingen;
- De uitvaart wordt sober uitgevoerd;
- De gedetailleerde uitwerking van de Beleidsuitgangspunten Uitvaart in opdracht van de gemeente wordt per apart besluit vastgesteld.

3.5 Coalitieakkoord 2022-2026

In het Coalitieakkoord Samen: verbinden en verbeteren 2022-2026 staan de ambities op hoofdlijnen beschreven. Het bevat geen paragraaf specifiek over begraafplaatsbeleid.

Thema's die het begraafplaatsbeleid raken zijn:

Woningbouw versnellen

Doelstelling is dat het tempo van het bouwen van woningen fors omhoog moet. Het streven is naar (forse) uitbreiding van het woningbestand. In Hoogeveen is een groeiende groep ouderen.

Consequentie voor het begraafplaatsbeleid: Hoogeveen is een van de gemeenten met een dubbele vergrijzing⁵. Niet alleen is het aandeel 65-plussers groot, ook het aandeel 80-plussers in de bevolking groeit. Meer inwoners in combinatie met een groter aandeel ouderen betekent, dat op termijn ruimte nodig is op de begraafplaatsen.

Het klimaat verandert

Ook in Hoogeveen hebben we te maken met de gevolgen van klimaatverandering. Er is vaker sprake van langduriger of heftiger droogte, hitte en wateroverlast.

Consequentie voor het begraafplaatsbeleid: voor een goed beheer van de begraafplaatsen zijn er meerdere aspecten, zoals het voorkómen van wateroverlast op de paden, aandachtige soortkeuze voor bomen en vakbeplanting die bestand zijn tegen hitte en droogte. Op de Oude begraafplaats aan de Zuiderweg staan veel inheemse eiken, die al honderden jaren oud zijn. Door de hitte en droogte van de laatste jaren hebben ze het zwaar.

Samen voor meer groen, ontmoeting en beweging

Hiervan lichten we de doelstelling "samen voor meer groen" uit het Coalitieakkoord: een grotere biodiversiteit (soortenrijkdom van dieren en planten) is belangrijk voor een goed en gezond leven in Hoogeveen nu en in de toekomst. Want meer groen helpt ook om de veranderingen van het klimaat op te vangen en zorgt voor een sterker landschap.

Consequentie voor het begraafplaatsbeleid: begraafplaatsen beslaan als geheel geen groot oppervlak van de gemeente en dragen toch relatief sterk bij aan biodiversiteit en andere ecosysteemdiensten. Want begraafplaatsen hebben robuuste groene delen, zoals kruidenrijke velden, bomen en bos, die lang in stand worden gehouden. Dat betekent bijvoorbeeld dat bomen oud kunnen worden. Hoe ouder een boom, hoe meer soorten (mossen, algen, insecten, vogels) deze kan herbergen. De bomen op de begraafplaats bestaan deels uit inheemse soorten. Daarvan is bekend dat ze (veel) meer bijdragen aan biodiversiteit dan uitheemse soorten. De begraafplaatsen hebben bovendien ecologische kwaliteiten die juist zijn ontstaan door dit langdurig beheer, ook wel 'bestendig beheer' genaamd. Kruiden- en

⁵Trendbureau Drenthe: <https://trendbureaudrenthe.nl/brede-welvaart/bevolking/>
 Centraal Bureau voor de Statistiek : <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/leeftijd/ouderen>

bloemrijke velden zijn er bijvoorbeeld op begraafplaats Zevenberg. Op de Oude begraafplaats aan de Zuiderweg komen kievitsbloemen, een stinsenplant, voor. Op de begraafplaats in Pesse gedijt de kamsalamander. Bekend van begraafplaatsen is dat er bijzondere soorten korstmossen kunnen ontstaan op de oude grafstenen. Deze geven een mooi patina aan de stenen. Het is voorgekomen dat korstmossen zijn verwijderd tijdens het schoonmaken door vrijwilligers van oude grafstenen door behandeling met chloor. Waarschijnlijk was de waarde van het korstmos niet bekend.

De groene kwaliteiten van begraafplaatsen moeten vastgehouden worden. Er zijn kansen om de biodiversiteit nog uit te breiden, die uitgewerkt kunnen worden in een beheerplan.

Beleidsuitgangspunten Coalitieakkoord

- Zie kader bij maatschappelijke ontwikkelingen.

3.6 Maatschappelijke ontwikkelingen en participatie

3.6.1 Maatschappelijke ontwikkelingen

We weten dat de bevolking van Hoogeveen gaat groeien en tegelijkertijd vergrijsd. Het is duidelijk dat op termijn ruimte nodig is op de begraafplaatsen. De vraag is wat dit precies betekent. Daarbij spelen de volgende factoren mee:

1. In Hoogeveen zijn de tradities in begraven iets sterker dan het Nederlands gemiddelde. Dat betekent in dit geval dat begraven relatief populairder is dan cremeren. Waar gemiddeld in Nederland steeds minder ruimte nodig is voor zandgraven en meer voor urnenplekken, blijft in Hoogeveen het aantal benodigde zandgraven relatief groot. De voorkeuren kunnen veranderen in de toekomst; deze verandering is moeilijk te voorspellen.
2. De gewenste variatie in het aanbod van begraafmogelijkheden. Nieuwe generaties of maatschappelijke ontwikkelingen kunnen om nieuwe mogelijkheden vragen. Denk aan de populariteit van urnentuinen en natuurbegraven in de laatste jaren. Resomeren betekent mogelijk een verandering in de gevraagde faciliteiten. Ook deze trends zijn moeilijk te voorspellen op de langere termijn.
3. De vraag wat de verhouding tussen algemene en particuliere graven gaat worden, nu in Hoogeveen ook voor algemene graven grafrechten geheven gaat worden. Het is onbekend hoeveel mensen kozen voor een algemeen graf vanuit kostenoverwegingen met tegelijk de verwachting dat een algemeen graf veel langer dan tien jaar in stand zou worden gehouden. Met het nieuwe beleid verandert dit: het cyclisch begraven wordt de standaard. Tegelijk wordt de mogelijkheid geïntroduceerd om een algemeen graf, op kosten van de nabestaanden, om te zetten naar een particulier graf. De tijd zal uitwijzen welke gevolgen dit heeft voor de verhouding tussen algemene en particuliere graven.
4. Tot slot speelt de aanwezigheid en populariteit van andere begraafplaatsen in de directe omgeving mee. Zoals de aanwezigheid van actieve begraafplaatsen voor gelovigen (dit is van nauwelijks belang in Hoogeveen) of een grote natuurbegraafplaats.

Beleidsuitgangspunten maatschappelijke ontwikkelingen, in samenhang met de BBV, nieuwe Wet en besluit op de lijkbezorging en Omgevingswet

- De consequenties van veel van de genoemde maatschappelijke ontwikkelingen zijn niet of moeilijk te voorzien. Daarom werkt het college in een beheerplan en/of projectplannen onderdelen uit van het begraafplaatsbeheer, met specifieke aandacht voor:
 - Capaciteit per begraafplaats;
 - De gewenste variatie in begraafmogelijkheden;
 - Biodiversiteit;
 - Veranderend klimaat.

3.6.2 Participatie

Participatie draagt bij aan het beter afstemmen van beleid, projecten of activiteiten op de wensen van burgers. Dit werkt ook in de omgekeerde richting: als de gemeente deelneemt en haar wensen inbrengt in initiatieven van burgers. Hierdoor verbeteren we de kwaliteit van de oplossingen. Participatie is daarmee een middel om gezamenlijk tot een breed gedragen resultaat te komen.

Medewerkers begraafplaatsbeheer en begraafplaatsadministratie

De medewerkers van begraafplaatsbeheer en begraafplaatsadministratie zijn het eerste aanspreekpunt voor inwoners en nabestaanden. Zij weten heel goed wat belangrijk is voor het begraafbeheer en -beleid en weten elkaar en het college goed te vinden en te informeren. Een belangrijk deel van dit begraafbeleid is tot stand gekomen vanuit hun kennis en betrokkenheid.

Communicatie met inwoners en uitvaartverenigingen

Het college draagt er zorg voor dat enkele keren per jaar gemeente breed gecommuniceerd wordt met inwoners. Antwoorden op veelgestelde vragen brengen we regelmatig onder de aandacht via bijvoorbeeld persberichten of de gemeentelijke website voor de begraafplaatsen, berichten in het torentje of de gemeentelijke website voor de begraafplaatsen. In het verleden was sprake van een geregeld overleg tussen de gemeente en de uitvaartondernemers en – verenigingen. Het college zorgt ervoor dat dit opnieuw wordt ingesteld. Dit communicatiebeleid wordt breed gedragen door alle betrokkenen. De uitvaartverenigingen en uitvaartbedrijven, begraafplaatsbeheer en gemeentelijk administratie begraafbeleid zijn bevraagd voorafgaande aan de totstandkoming van de gestelde kaders. De resultaten van de enquête onder de uitvaartverenigingen en -ondernemers vindt u in de bijlage.

Werk door vrijwilligers

Regelmatig worden op sommige begraafplaatsen werk uitgevoerd door vrijwilligers, al dan niet met ondersteuning van de gemeente. Dit werk wordt zeer gewaardeerd en helpt om de 'plus' op een begraafplaats uit te voeren.

Beleidsuitgangspunten Participatie

- De medewerkers van begraafplaatsbeheer en begraafplaatsadministratie zijn het eerste aanspreekpunt voor inwoners en nabestaanden en bespreken hun bevindingen regelmatig met elkaar en met het college;
- Het college draagt er zorg voor dat enkele keren per jaar gemeente breed gecommuniceerd wordt met inwoners;
- Het college draagt er zorg voor dat op geregelde basis gecommuniceerd wordt met uitvaartverenigingen en uitvaartbedrijven;
- Werk door en met vrijwilligers wordt gewaardeerd en gefaciliteerd
- De bevindingen van alle betrokken partijen worden meegewogen in aanpassingen op het begraafbeleid in alle facetten.

3.7 Onderhoud, inrichting en formatie

Goed functionerende en aantrekkelijke begraafplaatsen zorgen voor tevredenheid van bezoekers van de begraafplaatsen. Er ligt vaak een emotionele lading bij begraafplaatsbezoekers en nabestaanden betalen voor het gebruik van een grafruimte. Daarom mag een gemeente een beetje voorzetten om begraafplaatsen goed op orde te houden. Begraafplaatsen zijn bovendien vaak groene pareltjes in de kernen, of ze hebben de potentie om dat te worden. Het is goed voor alle actuele en toekomstige begraafplaatsgebruikers wanneer de publieke belangstelling voor een begraafplaats groot blijft. Dat geeft ook een betere balans tussen inkomsten en uitgaven.

Onderscheid duidelijk maken tussen de procedure voor een ruiming (=de overblijfselen overbrengen naar een verzamelgraf of verstrooiingsveld) danwel de procedure om na afloop van de grafrechten de grafbedekking te verwijderen

3.7.1 Benodigd budget en formatie voor het dagelijks en groot onderhoud

De raad is duidelijk positief over de vanzelfsprekendheid dat begraafplaatsen op een goed onderhoudsniveau gehouden worden. Begraafplaatsen zijn bovendien verplicht om goed te onderhouden als kapitaalgoederen; zie hiervoor de paragraaf over de eisen van het BBV. Het college werkt daarom uit wat nodig is om het onderhouds- en inrichtingsniveau van de gemeentelijke begraafplaatsen in stand te houden en waar nodig te verbeteren. Een eerste aanzet daartoe wordt gegeven in het raadsvoorstel voor deze uitwerkingsnotitie.

3.7.2 Benodigd budget en formatie voor nieuwe inrichting

In deze uitwerkingsnotitie zijn maatregelen voorgesteld om het onderhouds- en inrichtingsniveau op delen te verbeteren. Als nieuw aspect wordt in het begraafbeleid opgenomen: opwaardering van zichtlocaties en gedenkplekken. Dit is een gevoelde behoefte bij nabestaanden en bezoekers. Met zichtlocaties bedoelen we de entrees, hoofdlanen en gedenkplekken. Met gedenkplekken bedoelen we bestaande plekken, zoals de plekken waar beelden staan, maar ook de nieuwe zoals een sterretjesmonument. Gedenkplekken kunnen op of buiten de begraafplaatsen gemaakt worden.

3.7.3 Administratie op orde

Zonder een goede administratie kan een begraafplaats niet functioneren. De administratie moet voldoen aan de hoogste eisen van accuratesse en bovendien privacy kunnen waarborgen. De gemeente beschikt over enkele administratieve medewerkers die dit verzorgen en daarbij de hulp hebben van een geautomatiseerd systeem. Eind 2024 is dit een ander systeem geworden dat naar verwachting de taken nog beter kan ondersteunen.

Graven met onbekende rechthebbende

Bron van zorg voor de administratie is een te groot aantal graven met onbekende rechthebbende. Dat betreft met name graven voor onbepaalde tijd. De naam van een rechthebbende kan in de loop van de tijd verloren zijn gegaan wanneer de rechthebbende naliet om een adreswijziging door te geven, of wanneer de laatste rechthebbende is overleden zonder een nieuwe rechthebbende aan te wijzen. Het is de verantwoordelijkheid van rechthebbenden om dit te doen. De graven die voor onbepaalde tijd zijn uitgegeven zouden in werkelijkheid dus al terug kunnen zijn gevallen aan de gemeente. Dit is echter pas definitief vast te stellen na een zorgvuldige, wettelijk vastgelegde procedure. Deze procedure kost tijd. Voor ieder graf moet de oorspronkelijke grafbrief of grafakte gezocht worden, plus de destijds geldige Verordening. Omdat Hoogeveen een samengevoegde gemeente is, zijn dat voor een belangrijk deel Verordeningen van de dorpen die in 1998 bij de nieuwe gemeente Hoogeveen zijn gekomen. Wanneer het niet lukt om per graf de rechthebbende vast te stellen, is het mogelijk om met een aanvullende procedure de graven aan de gemeente te laten vervallen.

Inhalen van de administratieve achterstand

Het college en de administratie wil graag deze achterstand inhalen. Ook de gemeenteraad drong per motie (Verlopen rechten particuliere graven-verwaarloosde graven) aan op het inhalen van de achterstand. De motie geeft als aanvullend argument dat het wenselijk is om teruggevallen graven weer te kunnen gebruiken. De motie vroeg of het mogelijk is om deze graven met voorrang uit te geven aan nakomelingen van de overleden. Dit is niet nodig wanneer het nog steeds een particulier graf blijkt te zijn. Het is niet zomaar mogelijk wanneer het graf al aan de gemeente vervallen blijkt te zijn. Maar eventueel kan zo'n graf uitgekozen worden en opnieuw als eerste uitgifte op naam van een familielid van de overledene komen, bijvoorbeeld wanneer blijkt dat er nog plek is voor een nieuwe begraafing.

Het inhalen van de achterstand is een onderneming die niet binnen de huidige formatie uitgevoerd kan worden. Het is nodig om dit projectmatig aan te pakken en de uitvoering te spreiden over een aantal jaren.

3.7.4 Gedenkbordjes

Wanneer eenmaal het cyclisch ruimen wordt uitgevoerd kan er de behoefte zijn aan het aanbrengen van een gedenkbordje op een aangewezen plek op de begraafplaats. Zo blijft de herinnering van de dierbare tastbaar, ook al is er geen grafmonument meer. Niet iedereen zal hier behoefte aan hebben. Op dit moment is niet bekend hoeveel mensen er wel behoefte aan zouden hebben. Van andere begraafplaatsen - waaronder Hollandscheveld – is bekend dat maar een kleiner deel van de nabestaanden dit wil. Een logische werkwijze is om in de voorbereidingen van de eerstvolgende ruiming de wens voor een gedenkbordje onder nabestaanden mee te nemen. Dan is beter te bepalen hoeveel mensen hieraan behoefte hebben en welke vorm dit zal moeten krijgen.

3.7.5 Graven op digitale kaart

De raad vroeg in een aangenomen motie om de mogelijkheid te onderzoeken om de gemeentelijke begraafplaatsen digitaal in kaart te brengen en toegankelijk te maken voor het publiek. Digitale kaarten zijn er al. In de bijlage zijn kaarten uit 2019 van de gemeentelijke begraafplaatsen opgenomen. Deze bevatten de vakaanduidingen per grafveld en de nummering van de graven per grafrij. Wat niet is te zien zijn de grafnummers per graf en de namen van de overledenen in de graven. De motie vroeg om de kaarten toegankelijk te maken voor het publiek, met als doel de voorgenomen ruiming inzichtelijk te maken aan het publiek. Zeker voor nabestaanden die buiten Hoogeveen wonen.

De gewenste optie om op kaart aan te geven welk graf geruimd wordt, is momenteel niet per graf mogelijk. Het college onderzoekt wel de kosten van het laten inmeten van de graven om deze exact op een kaart te kunnen weergeven. Dan is het nog de vraag of en hoe op zo'n kaart per graf een eventuele ruiming aangegeven moet worden. Zeker wanneer zo'n kaart gepubliceerd wordt op internet. Dit in verband met de privacy van betrokkenen en de Wet op de privacy. Echter een ruiming kan pas plaatsvinden wanneer een particulier graf geen rechthebbende meer heeft en de gebruikstermijn van een algemeen graf al is verlopen. In het ruimingsprotocol van het Besluit zal het college bovendien de zorgvuldige procedure toelichten voorafgaande aan iedere ruiming, waarin op meerdere manieren nabestaanden worden geïnformeerd.

Beleidsuitgangspunten Onderhoud, inrichting en formatie

- Het benodigde budget om het vastgestelde begraafbeleid uit te kunnen voeren wordt ter beschikking gesteld;
- Waar nodig werkt het college de onderdelen nader uit en raamt hiervoor de gevolgen voor de onderhoudsbegroting, de formatieplaatsen en de eenmalige kosten:
 - Dit betreft in ieder geval de eenmalige ruiming en het cyclisch ruimen met alle daarbij horende werken;
 - Dit betreft in ieder geval de zichtlocaties en de gedenkplekken;
 - Dit betreft in ieder geval het inrichten en onderhouden van de nieuwe asverstrooivelden, verzamelgraf op Zevenberg en de uitbreiding van de urnenmuur op Zevenberg;
 - Dit betreft de optie op de plaatsing van een klokkenstoel;
 - Dit betreft in ieder geval het inhalen van achterstallig onderhoud van onderdelen van de begraafplaats;
 - Dit betreft in ieder geval de uitvoering van het dagelijks en groot onderhoud;
 - Dit betreft het ter beschikking stellen van de mogelijkheid om een gedenkbordje te laten aanbrengen.
- Bij iedere uitbreiding van voorzieningen wordt zorgvuldig nagegaan of deze bijdragen aan de onderhoudbaarheid, ruimtelijke kwaliteit, milieukundige aspecten zoals milieubelasting, de biodiversiteit;
- Er wordt budget ter beschikking gesteld om, verspreid over enkele jaren, projectgewijs de achterstand in administratie van graven in te halen en over de gevolgen en mogelijkheden zorgvuldig te communiceren met rechthebbenden, nabestaanden en de raad;
- In de voorbereiding van de eerstvolgende ruiming wordt onderzocht hoeveel nabestaanden een gedenkbordje wensen, in welke vorm zo'n gedenkplek uitgevoerd kan worden en wat de uitvoeringskosten zijn;
- Het college onderzoekt de kosten van het digitaal inmeten en verwerken op kaart, in combinatie met de verwerkingsmogelijkheden van het nieuwe digitale administratiesysteem en koppelt de resultaten terug aan de raad;
- Bij iedere uitbreiding van de voorzieningen zorgvuldig nagaan welke consequenties dit heeft voor de capaciteit van binnen- en buitendienst. Waar nodig de beschikbare uren uitbreiden om achteruitgang van dienstenkwaliteit te voorkómen.

3.8 Financiën

Veel van de gevolgen van het nieuwe begraafbeleid voor de gemeentelijke financiën zijn al bij de betreffende onderdelen aangegeven. We gaan hier in op een apart onderdeel: de norm voor kostendekkendheid.

3.8.1 Norm voor kostendekkende exploitatie 1998-2024

De huidige norm voor kostendekkende exploitatie komt uit een raadsbesluit van 1998. Dit besluit is sindsdien in stand gehouden en was ook uitgangspunt voor de Nota Begraven in Hoogeveen in 2011. De norm houdt in: 100% van de variabele kosten en 70% van de vaste kosten voor begraven moet worden gedekt uit de tarieven. De resterende 30% van de vaste kosten wordt uit de algemene middelen betaald.

Om de norm te kunnen bereiken is in 2011 aan de kostenkant bespaard door te bezuinigen op het onderhoud en het onderhoudsniveau (zie Onderwerp 3 Onderhouds- en inrichtingsniveau). Een deel van de kosten voor de begraafplaatsen is in de berekeningen destijds buiten beschouwing gelaten. Zoals de kosten voor de gebouwen, onderhoud paden en kosten voor ruimen. Tegelijkertijd werden de tarieven verlaagd.

De kostendekkendheid wordt aan de inkomstenkant bepaald door de inkomsten van graf- en begraafrechten. Deze opbrengsten waren afgelopen jaren relatief hoog. Oorzaak was een administratieve inhaalslag in verband met verlopen termijnen. Dit leverde tijdelijk een piek van verlengde grafrechten op. Daarnaast is er een tendens om meer te cremen ten opzichte van begraven. De tarieven voor asbestemmingen zijn relatief laag in Hoogeveen. De tarieven voor begraven zijn afgelopen jaren op gelijk niveau gebleven. De kosten zijn gestegen en stijgen komende jaren verder, met name door indexering van loonkosten intern en voor derden en door toerekening van kosten die tot nu toe buiten beschouwing zijn gebleven, met name die voor ruimingen. Dit geeft een scheef beeld van de kostendekkendheid. Het gaf soms het idee, dat aan de begraafplaatsen verdiend werd. Dat is nooit het geval geweest en het vertroebelt discussies.

De kostendekkendheid was afgelopen jaren positief. Met ingang van 2025 is een nadelig saldo te verwachten. De kostendekkendheid zal altijd blijven fluctueren. Tarieven worden niet standaard geïndexeerd, terwijl de kosten wel hoger worden.

3.8.2 Loslaten van de norm voor kostendekkendheid 2025 en verder

Besloten is in de Kaderstelling (in het voorbereidende proces voor deze Uitgangspuntennotitie) om de oude norm los te laten. De begraafplaatsen zijn immers een bijzondere algemene voorziening. Algemeen vanwege het karakter als laatste rustplaats voor alle (oud)inwoners, als groene, rustige, parkachtige plekken en als bron voor biodiversiteit. Bijzonder in de zin dat rechten voor de voorziening geheven mogen worden en dat rechthebbenden een deel van de kosten van de voorziening dragen. De rest van de kosten wordt gedragen door alle inwoners. De tarieven van onze gemeente zijn gemiddeld 20% lager dan die van de omliggende gemeenten en blijven dat in het voorstel voor de tarieven 2025.

Beleidsuitgangspunten financiën

- Vanwege de bevrozing van de tarieven worden de tarieven van 2024 per 1-1-2025 eenmalig verhoogd met 5%. Dit komt overeen met de verwachte inflatie;
- Individuele sterk afwijkende (in positieve of negatieve zin) tarieven zijn bijgesteld in het tarievenblad;
- Er is een nieuw tarief voor de grafrechten op algemene graven en voor de nieuwe mogelijkheid om een algemeen graf administratief om te kunnen zetten naar een particulier graf. Zie ook de paragraaf "Administratieve omzetting van een algemeen naar een particulier graf";
- In de volgende jaren worden de tarieven jaarlijks verhoogd conform de uitgangspunten zoals deze ook voor het gemeentefonds worden gehanteerd. Dit percentage wordt ieder jaar geactualiseerd met de Meicirculaire. Dit geeft rust en voorspelbaarheid in de tariefstelling;
- We accepteren dat de kostendekkendheid jaarlijks varieert en niet meer leidend is;
- De raad evalueert de tariefstelling over tien jaar, of zoveel eerder wanneer bijzondere omstandigheden hierom vragen.
- De gemeente stelt een voorziening in om ontvangen rechten te verwerken en te maken kosten te kunnen verdelen voor komende jaren (zie paragraaf Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten).

4. Cultuurhistorie

Begraafplaatsen blijven lang in stand en worden daarmee vaak een markante uiting van cultuurhistorie. Er ontstaan bijna vanzelf graven, grafbedekkingen en delen van de begraafplaats van bijzondere waarde. Deze moeten behouden kunnen blijven, ook wanneer het (uitsluitend) recht op de gebruikstermijn is verlopen. Graven kunnen om meerdere redenen van behoudenswaardige betekenis zijn. Het is belangrijk om de criteria goed en zo eenduidig mogelijk vast te stellen.

4.1 Monumenten op en rond de gemeentelijke begraafplaatsen

Op de gemeentelijke begraafplaatsen zijn er monumenten voor oorlogsgraven van gesneuvelde militairen, dwangarbeiders en verzetsmensen. Op de gemeentelijke Begraafplaats van Hollandscheveld liggen negen oorlogsgraven uit het Gemenebest uit de Tweede Wereldoorlog. De grafmonumenten zijn geplaatst onder de verantwoordelijkheid van Commonwealth War Graves Commission, die wereldwijd graven van in een oorlog gesneuvelden onderhoudt. Op de Oude Begraafplaats aan de Zuiderweg in Hoogeveen zijn vier Nederlandse oorlogsgraven en op de Nieuwe Begraafplaats aan de Zuiderweg in Hoogeveen zijn een aantal Nederlandse oorlogsgraven.

Het oorlogsmonument op de Oude begraafplaats aan de Zuiderweg in Hoogeveen herdenkt medeburgers en militairen die tijdens de bezettingsjaren door oorlogshandelingen zijn omgekomen, Hoogeveense militairen die in het voormalige Nederlands-Indië zijn gesneuveld en geallieerde militairen die in de omgeving van Hoogeveen zijn omgekomen. Het bestaat uit vier betonnen kolommen met ingegraveerde namen.

Gedenkplekken

Het college ontving verzoeken voor gedenkplekken voor overledenen, waarvan het graf of de urn er niet meer is (de geruimde graven) of er nooit geweest is (zoals voor de “sterretjes”, de levenloos geboren kinderen). Het college staat positief tegenover het geven van een plek voor zulke gedenkplekken.

Geschikte locaties en uitvoering moet per begraafplaats beoordeeld worden. We gaan hierover in gesprek met de begraafplaatsbeheerders en de betrokken uitvaartverenigingen en -ondernemers.

Beleidsuitgangspunten Monumenten op en rond de gemeentelijke begraafplaatsen

- Het college werkt in een projectplan uit hoe zij de verzoeken tot gedenkplekken kan uitwerken tot concrete voorstellen op de gemeentelijke begraafplaatsen of elders in de gemeente;
- Het college gaat hierover in gesprek met de begraafplaatsbeheerders en de betrokken uitvaartverenigingen;
- De benodigde budgetten voor ontwerp, aanleg en beheer van gedenkplekken op de begraafplaatsen worden beschikbaar gesteld in de begroting.

4.2 Historische graven

4.2.1 Criteria en lijst historische graven

Het college stelde in 2013 criteria (Criteria historische graven en opvallende grafbedekking) op voor het bepalen van een historisch graf. Er zijn twee criteria: het graf is van een persoon van historische betekenis en/of de grafbedekking is van opvallende kwaliteit. Het college stelde daarnaast een commissie aan om, op basis van die criteria, te behouden graven aan te wijzen. Burgers of verenigingen konden en kunnen ook zelf een voordracht doen voor opname op de lijst historische graven. De lijst wordt door het college bijgehouden. Het bevat intussen 59 graven en twee beschermde delen van een begraafplaats. Het college stelde een eerste lijst van 55 graven vast op 6 maart 2018. Een uitbreiding volgde in maart 2021, waarbij vier graven in Hollandscheveld toegevoegd werden. Tegelijkertijd wees het college twee van de oudste grafvelden in hun totaliteit aan als historisch- en cultureel waardevol, inclusief de ‘lege’ plekken, de baarhuisjes en het groen. Dat betreft gedeelte IV op de Oude begraafplaats aan de Zuiderweg in Hoogeveen en gedeelte V op begraafplaats Hollandscheveld.

Besluiten over graven en grafbedekkingen op deze lijst worden door het college genomen. Het bleek al snel ondoenlijk dat de commissie alle graven op alle begraafplaatsen systematisch langsging om de eventuele historiciteit vast te stellen. Dat deed een te groot beslag op de beschikbare tijd van de commissieleden. Bovendien vang je dan het

ontstaan van nieuwe historische graven niet op. Daarom is in het ruimingsprotocol opgenomen, dat standaard een controle is op de eventuele aanwezigheid van historische graven.

4.2.2 Commissie historische graven en werkwijze

De commissie historische graven bestaat uit afgevaardigden van de gemeente en onafhankelijke personen, die allen wegens hun beroep of opgedane kennis kunnen bijdragen om de lijst samen te stellen of te herzien. Omdat de genoemde verenigingen kunnen ophouden te bestaan of om moverende redenen geen of onvoldoende leden meer voor de commissie kunnen aanleveren, moet het college in staat zijn om nieuwe commissieleden aan te wijzen.

Ter behoud aangewezen elementen moeten herkenbaar administratief worden aangemerkt. Met opzet is een aanduiding in het veld, zoals bordje, object of ander aangebracht kenmerk niet verplicht. Dit kan immers afbreuk doen aan die historische waarden. Al is een onopvallend geplaatst object niet bezwaarlijk wanneer dit begraafplaatsbeheerders kan helpen in hun werk.

4.2.3 Juridische relevante aspecten

Voor het toekomstig behoud van de aangewezen graven en grafmonumenten kunnen naast artikel 15 van het Besluit begraafplaatsen ook andere bepalingen van belang zijn. Zo kan een grafbedekking verwijderd worden door de rechthebbende of eigenaar van het grafmonument, wanneer het uitsluitend recht of de gebruikstermijn verstrijken. Indien een grafbedekking op de lijst te behouden monumenten voorkomt én voor ruiming in aanmerking komt, zal dit besproken moeten worden met de rechthebbende of de eigenaar van het grafmonument.

Ook wanneer er geen rechthebbende of eigenaar meer is, en de gemeente de zeggenschap over een graf of grafbedekking heeft, overlegt de gemeente met de nabestaanden over de te nemen maatregelen. Bijvoorbeeld ook om te voorkomen dat nabestaanden, in de veronderstelling dat het grafmonument verdwenen is, deze alsnog tegenkomen.

De inhoud van de lijst kan in een hulpmiddel zijn voor het samenstellen van een eventuele gemeentelijke monumentenlijst. De gemeente Hoogeveen kent nu overigens geen gemeentelijke monumenten. Gemeentelijke monumenten hebben een andere status (beschermenswaardig) dan de lijst historische graven (behoudenswaardig). Aan de historische graven en grafvelden is momenteel geen gemeentelijke beschermingsstatus verbonden.

Beleidsuitgangspunten historische graven

- Het college stelt criteria vast voor het bepalen van historische graven en/of een opvallende grafbedekking;
- Het college kan daarnaast delen van een begraafplaats aanwijzen als historisch;
- Iedereen mag een graf of grafbedekking voordragen als potentieel historisch;
- Een commissie bepaalt of een graf, grafbedekking of deel van een begraafplaats voldoet aan de criteria;
- Het college stelt de lijst historische graven en grafbedekkingen vast en houdt de lijst bij;
- De gemeente overlegt met rechthebbenden en/of met nabestaanden over de te nemen maatregelen voor een historische graf of grafbedekking;
- Via het ruimingsprotocol wordt gecontroleerd op de eventuele aanwezigheid van een historisch graf.

Bijlage 1 Beleidsregels bijzondere begraafplaatsen, voorstel

Deze bijlage bevat het voorstel met de voorwaarden waaraan een bijzondere begraafplaats moet voldoen, wil de gemeente kunnen instemmen met de vestiging hiervan. Het college zal deze nader uitwerken in Beleidsregels bijzondere begraafplaatsen.

Voor privaatrechtelijke rechtspersonen en particulieren bestaat geen absoluut recht op het hebben van een eigen begraafplaats. In het verleden is wel een plek aangewezen op de gemeentelijke begraafplaats voor een familiegrafveld.

Hoe vaak komt een aanvraag voor?

De vraag om het stichten van een nieuwe, bijzondere begraafplaats komt zelden voor. De laatste jaren kwam dit bij omliggende gemeenten voor vanwege aanleg van een natuurbegraafplaats. Binnen de gemeente Hoogeveen is afgelopen jaren alleen een enkele aanvraag gekomen van een particulier om toestemming tot begraven op eigen terrein of om een familiebegraafplaats te maken. Het is echter een reële mogelijkheid dat binnen afzienbare tijd wel een aanvraag komt tot aanleg van een natuurbegraafplaats en/of een begraafplaats met grafrust voor onbepaalde tijd. Hoe dan ook geeft het bestuurlijke en beleidsmatige rust om een afwegingskader klaar te hebben liggen voor zulke aanvragen.

Afwegingskader

De gemeente geeft toestemming aan het stichten van een bijzondere begraafplaats op grond van artikel 40, 41 en 42 Wlb en weegt deze toestemming af aan wettelijke voorschriften. De WLB bevat echter nauwelijks criteria waaraan de gemeenteraad een aanvraag kan toetsen. Artikel 33 van de WLB geeft alleen aan dat een gemeente de plicht heeft te zorgen voor een gemeentelijke begraafplaats. Daarnaast geeft artikel 40 lid 1 van de WLB aan de gemeenteraad de bevoegdheid om te beslissen over de aanleg of de uitbreidingen van bijzondere begraafplaatsen. Ook bij bijzondere begraafplaatsen behoudt de gemeente haar verantwoordelijkheid voor toezicht op en handhaving van een ongestoorde grafrust, een goede begraafplaatsadministratie en het voorkómen van gevaar voor de volksgezondheid (art 22a Wlb).

Er zijn geen harde wettelijke eisen voor de aanleg van een particulier begraafplaatsje, maar in het algemeen wordt een terrein van 50 hectare (het minimum van een landgoed) gezien als een minimale oppervlaktemaat voor een degelijke inrichting en beheer. Dat betekent uiteraard niet dat de begraafplaats zelf deze oppervlakte heeft, maar dat de omliggende en beschikbare ruimte geschikt wordt geacht om te voldoen aan de minimale milieukundige- en planologische vereisten. Het beoogde terrein voor de begraafplaats kan eventueel iets kleiner zijn, zoals een perceel van 40 of 25 hectare, als dat midden in een agrarisch gebied ligt zonder aangrenzende bedrijven. Een volgende uitzondering kan gelden wanneer de begraafplaats geheel bovengronds wordt uitgevoerd. Zeker wanneer het alleen een inrichting is voor urnen. Maar ook bovengronds begraven heeft, mits professioneel uitgevoerd, minder impact op de omgeving. Bijvoorbeeld omdat er geen direct contact is met grondwater.

Bevoegdheden

De gemeenteraad is het bestuursorgaan dat de grond aanwijst, die voor het aanleggen of uitbreiden van een begraafplaats mag worden gebruikt. Voor bijzondere begraafplaatsen heeft de wetgever de mogelijkheid gegeven om beleid te maken. Hierdoor kan de gemeente kiezen voor een stimulerend of meer terughoudend beleid ten aanzien van bijzondere begraafplaatsen. Dit terughoudend beleid is zeker van belang omdat begraafplaatsen een langdurig beslag op beschikbare grond leggen en moeilijk na te leven eisen stellen aan grafrust, onderhoud en financiën. De bevoegdheid van de raad moet dan ook in dit licht worden gezien, naast de gemeentelijke verantwoordelijkheid om toe te zien op handhaving van de grafrust, goede begraafplaatsadministratie en hygiëne van de begraafplaats.

Randvoorwaarden bij toetsing door de gemeenteraad

Over een aanvraag tot het inrichten van een bijzondere begraafplaats op eigen grond wordt altijd door de raad beslist. Hiervoor Daarbij moet minimaal aan onderstaande randvoorwaarden worden voldaan. Bij een positief besluit tot medewerking moet een terrein aangewezen worden als begraafplaats in het Omgevingsplan.

Beleidsregels bijzondere begraafplaatsen op eigen grond voor een familiebegraafplaats

1. De beoogde begraafplaats is een onderdeel van een landgoed in de zin van de Natuurschoonwet waarbij het landgoed minimaal 20 hectare groot is. Op basis van de Natuurschoonwet kan een stuk grond al een landgoed zijn als het 5 hectare groot is. Gezien de fysieke impact van een begraafplaats is een bepaalde robuustheid van het landgoed een must. De begraafplaats mag niet een ruimtelijk te bepalende rol vervullen op het landgoed. Vandaar de keuze voor een landgoed van minimaal 20 hectare groot.
2. De aanvrager is eigenaar van het landgoed (of gemachtigd namens de eigenaar dergelijke aanvragen te doen), en er rust geen zakelijk recht op de grond waar de begraafplaats gewenst is.

3. De grond dient vrij te zijn van alle rechten om het mogelijk te maken dat een ononderbroken gebruik van de grond als begraafplaats gewaarborgd is zonder dat een andere partij aanspraak kan maken op die grond.
4. De aanvrager heeft een aantoonbare historische en emotionele binding met het landgoed.
5. De beoogde begraafplaats ligt niet binnen het bebouwingsoppervlak zoals aangewezen in het bestemmingsplan (omgevingsplan).
6. De beoogde begraafplaats ligt niet binnen de bebouwde kom als bedoeld in de Wegenverkeerswet.
7. Op voorhand moet duidelijk zijn dat planologische medewerking aan de gebruikswijziging tot de mogelijkheden behoort. De locatie van de beoogde begraafplaats ligt niet in een gebied waarvan het aannemelijk is dat een herziening van de huidige bestemming of gebruikswijziging op termijn zal optreden, waardoor de grond blijvend ongeschikt wordt voor het gebruik als begraafplaats.
8. De aanvraag kan ondersteund worden door een verklaring van geen bezwaar van direct aanliggende eigenaren. De aanvrager heeft de verplichting de verklaring aan te bieden aan direct aanliggende eigenaren.
9. De beoogde begraafplaats biedt plaats aan maximaal tien grafruimten. In een grafruimte kunnen maximaal twee overledenen en twee asbussen worden begraven. Een grafruimte voor urnen mag plaats bieden aan maximaal twee asbussen.
10. Indien alle grafruimten volledig bovengronds uitgevoerd worden, biedt de begraafplaats plaats aan maximaal 30 grafruimten. In een bovengronds galerijgraf kan maximaal één overledene of twee asbussen worden geplaatst.
11. De afstand van enig graf op de beoogde begraafplaats tot de openbare weg, erfgrans met derden, woning, gebouw met woonbestemming of een als woonruimte in gebruik zijnde gebouw bedraagt hemelsbreed minimaal 20 meter. De locatie wordt voor het zicht vanaf een openbare weg of een openbaar toegankelijk perceel afgeschermd met behulp van een natuurlijke, fysieke afscheiding van een hoogte van minimaal 1,80 die in het landschap inpasbaar is.
12. De aanvrager toont met een inrichtingsplan aan, dat de aanleg en inrichting voldoet aan de milieukundige aspecten van de Wet op de lijkbezorging en het Besluit op de lijkbezorging. Tot de technische eisen horen in ieder geval:
 - a. Er mogen geen ondergrondse leidingen en kabels binnen een straal van 20 meter van de graven liggen. Leidingen en kabels kunnen mogelijk in verband met de grafurust niet hersteld of vervangen worden.
 - b. De bodemgesteldheid moet geschikt zijn of geschikt worden gemaakt voor het gebruik als begraafplaats (bij voorkeur zand- of zwavelgrond). Het bodemmateriaal mag het proces van lijkvertering niet in ongunstige zin beïnvloeden. Bij het begraven in een grafkelder of een galerijgraf of bij het plaatsen van asbussen is de bodemgesteldheid niet van belang.
 - c. Het grondwaterpeil voldoet aan de voorgeschreven eis in het Besluit op de lijkbezorging, namelijk de onderkant van de onderste kist moet zich ten minste dertig centimeter boven het niveau van de gemiddeld hoogste grondwaterstand bevinden. Bij het begraven in een galerijgraf of bij het bovengronds plaatsen van asbussen is de grondwaterstand niet van belang.
 - d. Geohydrologische scheiding is gewaarborgd. Ter voorkoming van eventuele verontreiniging van het oppervlaktewater of het grondwater moet drainage of een sloot rondom de begraafplaats worden aangelegd.
 - e. De beoogde begraafplaats mag niet in een grondwaterbeschermingsgebied liggen.
 - f. Bij aanleg van een bovengronds galerijgraf hoort een ontwerp waarbij in de vertering van de overledenen is voorzien zonder geurhinder.
13. De aanvrager toont met een beheerplan aan, voor de periode van minstens 100 jaar te kunnen voorzien in het klein en groot onderhoud van de begraafplaats. De aanvrager toont de financiële onderbouwing van het beheerplan met schriftelijke bewijzen aan.
14. De aanvrager toont aan voor de periode van minstens 100 jaar te kunnen voorzien in een degelijke begraafplaatsadministratie.
15. Het college kan aanvullende eisen stellen of in bijzondere gevallen afwijken van de gestelde eisen.

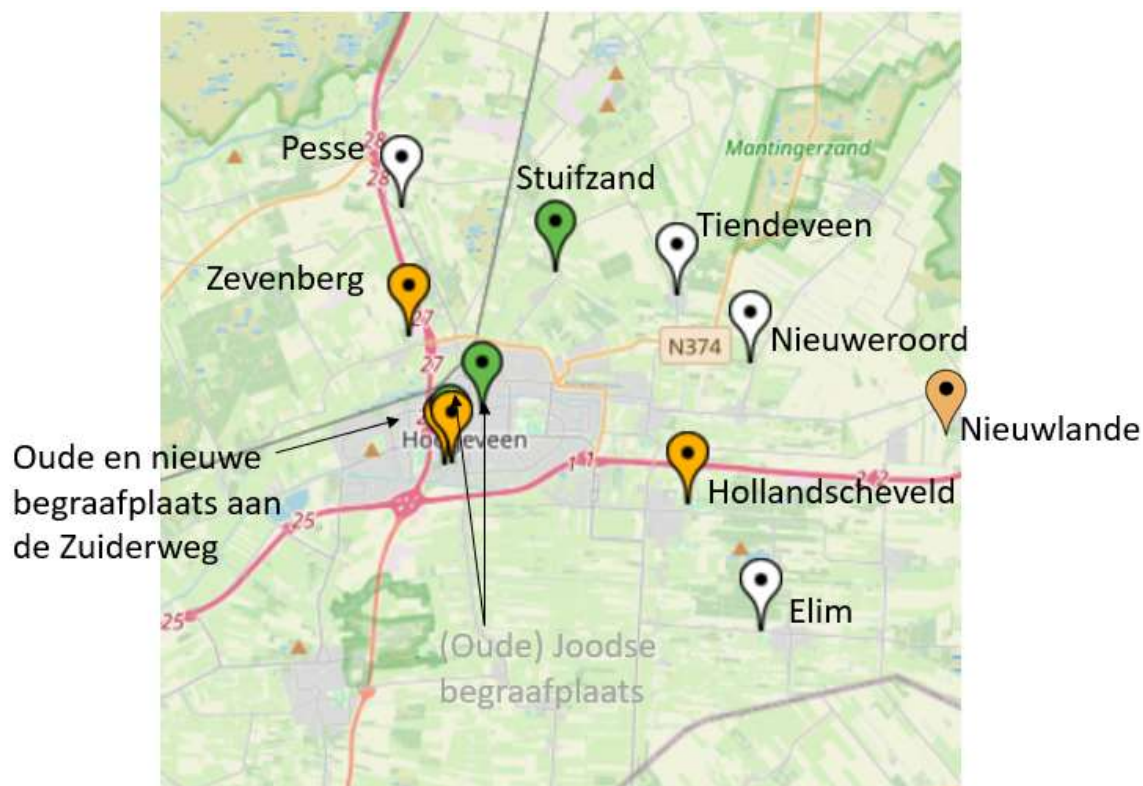
Beleidsregels bijzondere begraafplaatsen op eigen grond voor een algemene begraafplaats

1. De beoogde begraafplaats is een onderdeel van een landgoed in de zin van de Natuurschoonwet waarbij het landgoed minimaal 50 hectare groot is. De begraafplaats mag niet een ruimtelijk te bepalende rol vervullen op het landgoed.
2. De aanvrager is eigenaar van het landgoed (of gemachtigd namens de eigenaar dergelijke aanvragen te doen), en er rust geen zakelijk recht op de grond waar de begraafplaats gewenst is.
3. De grond dient vrij te zijn van alle rechten om het mogelijk te maken dat een ononderbroken gebruik van de grond als begraafplaats gewaarborgd is zonder dat een andere partij aanspraak kan maken op die grond.

4. De beoogde begraafplaats ligt niet binnen het bebouwingsoppervlak zoals aangewezen in het bestemmingsplan (omgevingsplan).
5. De beoogde begraafplaats ligt niet binnen de bebouwde kom als bedoeld in de Wegenverkeerswet.
6. Op voorhand moet duidelijk zijn dat planologische medewerking aan de gebruikswijziging tot de mogelijkheden behoort. De locatie van de beoogde begraafplaats ligt niet in een gebied waarvan het aannemelijk is dat een herziening van de huidige bestemming of gebruikswijziging op termijn zal optreden, waardoor de grond blijvend ongeschikt wordt voor het gebruik als begraafplaats.
7. De aanvraag wordt ondersteund door de resultaten van een onderzoek waaruit blijkt dat de begraafplaats voorziet in een maatschappelijke behoefte.
8. De aanvraag wordt ondersteund door een verklaring van geen bezwaar van direct aanliggende eigenaren. De aanvrager heeft de verplichting de verklaring aan te bieden aan direct aanliggende eigenaren.
9. Indien de beoogde begraafplaats een natuurbegraafplaats wordt, is aanvrager lid van de branchevereniging natuurbegraafplaatsen Brana en onderschrijft aanvrager de gedragsregels van Brana.
10. Indien de beoogde begraafplaats een natuurbegraafplaats wordt, toont aanvrager aan dat in het beoogde gebied voor de natuurbegraafplaats een substantiële bijdrage aan nieuwe natuur kan worden geleverd, namelijk ten minste 7,5 ha nieuwe natuur.
11. De aanvrager toont met een inrichtingsplan aan, dat de aanleg en inrichting voldoet aan de milieukundige aspecten van de Wet op de lijkbezorging en het Besluit op de lijkbezorging. Tot de technische eisen horen in ieder geval:
 - a. Er liggen geen ondergrondse leidingen en kabels binnen een straal van 20 meter van de graven.
 - b. De afstand van enig graf op de beoogde begraafplaats tot de openbare weg, erfgrans met derden, woning, gebouw met woonbestemming of een als woonruimte in gebruik zijnde gebouw bedraagt hemelsbreed minimaal 20 meter. De locatie wordt voor het zicht vanaf een openbare weg of een openbaar toegankelijk perceel afgeschermd met behulp van een natuurlijke, fysieke afscheiding van een hoogte van minimaal 1,80 die in het landschap inpasbaar is.
 - c. De bodemgesteldheid moet geschikt zijn of geschikt worden gemaakt voor het gebruik als begraafplaats (bij voorkeur zand- of zwavelgrond). Het bodemmateriaal mag het proces van lijkvertering niet in ongunstige zin beïnvloeden. Bij het begraven in een grafkelder of een galerijgraf of bij het plaatsen van asbussen is de bodemgesteldheid niet van belang.
 - d. Het grondwaterpeil voldoet aan de voorgeschreven eis in het Besluit op de lijkbezorging, namelijk de onderkant van de onderste kist moet zich ten minste dertig centimeter boven het niveau van de gemiddeld hoogste grondwaterstand bevinden. Bij het begraven in een galerijgraf of bij het bovengronds plaatsen van asbussen is de grondwaterstand niet van belang.
 - e. Geohydrologische scheiding is gewaarborgd. Ter voorkoming van eventuele verontreiniging van het oppervlaktewater of het grondwater moet drainage of een sloot rondom de begraafplaats worden aangelegd.
 - f. De beoogde begraafplaats mag niet in een grondwaterbeschermingsgebied liggen.
 - g. Bij aanleg van een bovengronds galerijgraf hoort een ontwerp waarbij in de vertering van de overledenen is voorzien zonder geurhinder.
12. De aanvrager toont met een beheerplan aan voor de periode van minstens 100 jaar te kunnen voorzien in het klein en groot onderhoud van de begraafplaats. De aanvrager toont de financiële onderbouwing van het beheerplan met schriftelijke bewijzen aan. Ingeval de beoogde begraafplaats de bedoeling heeft om graven voor onbepaalde tijd aan te bieden, toont aanvrager in een beheerplan redelijkerwijs aan voor onbepaalde tijd te kunnen voorzien in het klein en groot onderhoud van de begraafplaats.
13. De aanvrager toont aan voor de periode van minstens 100 jaar te kunnen voorzien in een degelijke begraafplaatsadministratie.
14. Het college kan aanvullende eisen stellen of in bijzondere gevallen afwijken van de gestelde eisen.

Bijlage 2 Begraafplaatsen op kaart

Op de volgende pagina's zijn de inrichting van de begraafplaatsen en enkele hoofdthema's op kaart weergegeven. De volgorde is op alfabetische naam van de begraafplaats.



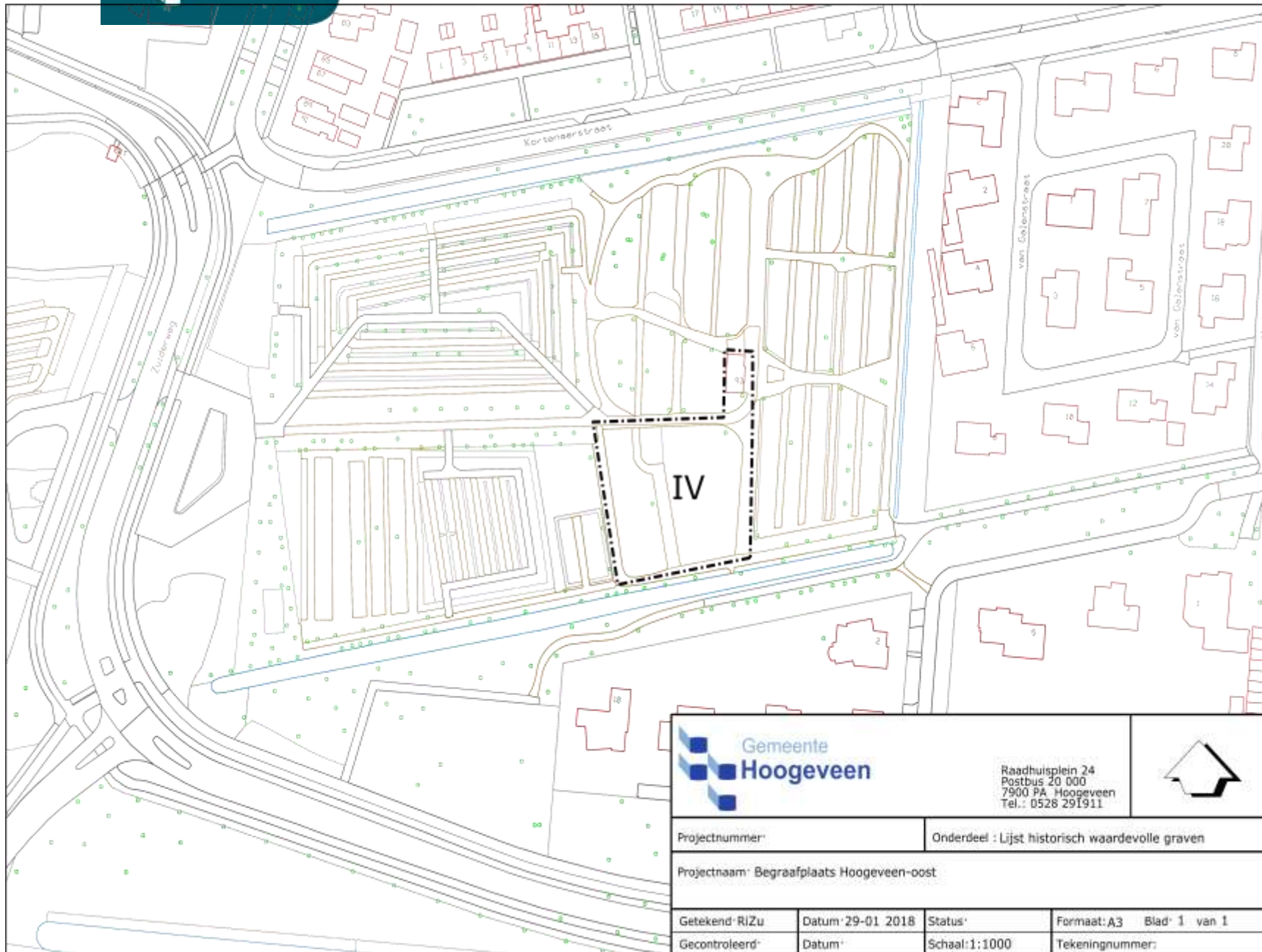
Figuur 1 De tien gemeentelijke begraafplaatsen. In grijs: de twee Joodse begraafplaatsen. Niet op kaart opgenomen zijn de particuliere begraafplaatsen en de begraafplaats bij de Grote Kerk in Hoogeveen.



Figuur 2 Begraafplaatsindeling Nieuwe begraafplaats gelegen aan de Zuiderweg Hoogeveen,

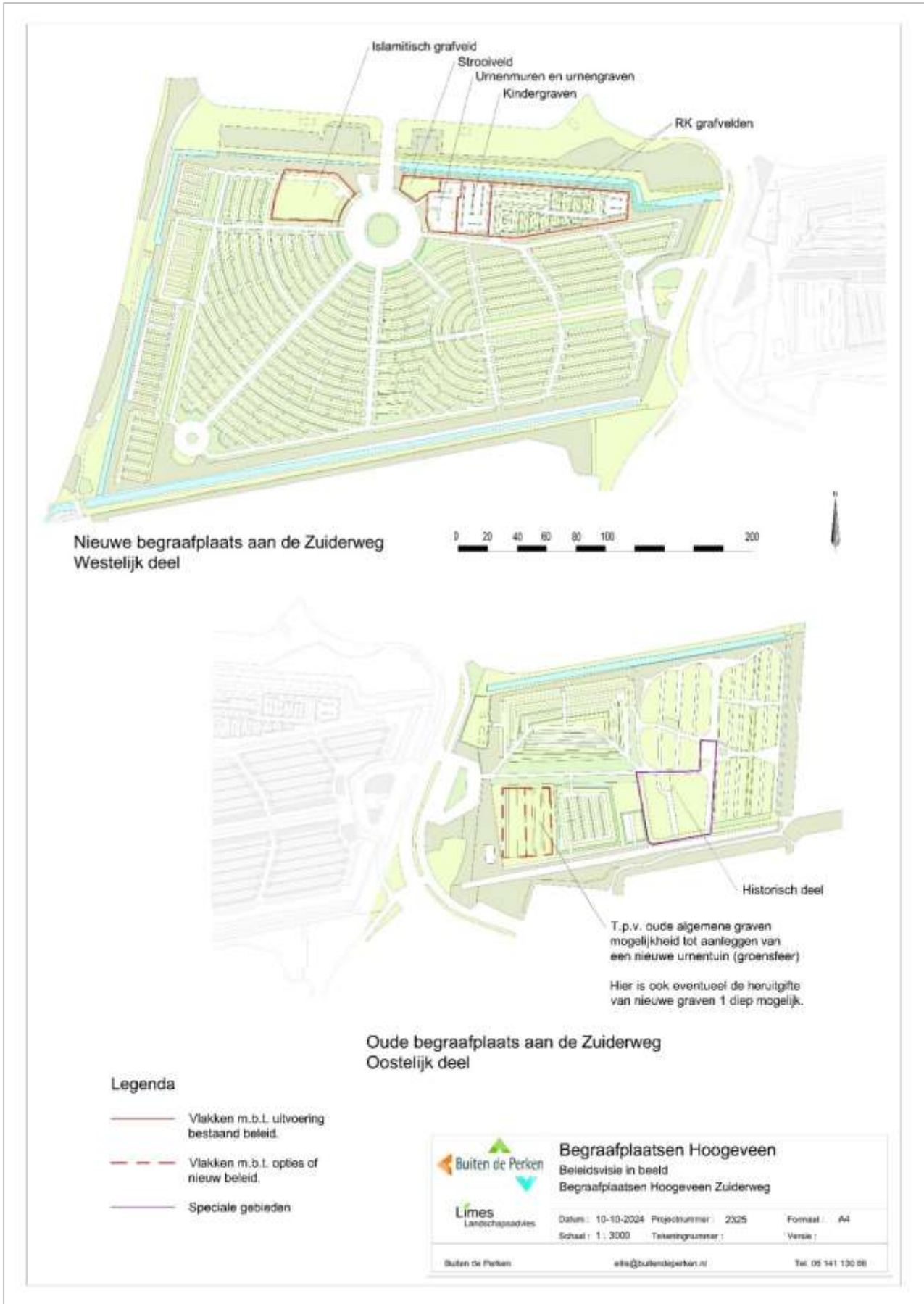


Figuur 3 Begraafplaatsindeling Oude begraafplaats gelegen aan de Zuiderweg Hooftvee



		Raadhuisplein 24 Postbus 20 000 7900 PA Hoogeveen Tel.: 0528 291911		
Projectnummer:		Onderdeel: Lijst historisch waardevolle graven		
Projectnaam: Begraafplaats Hoogeveen-oost				
Getekend: RiZu	Datum: 29-01 2018	Status:	Formaat: A3 Blad: 1 van 1	
Gecontroleerd:	Datum:	Schaal: 1:1000	Tekeningnummer:	

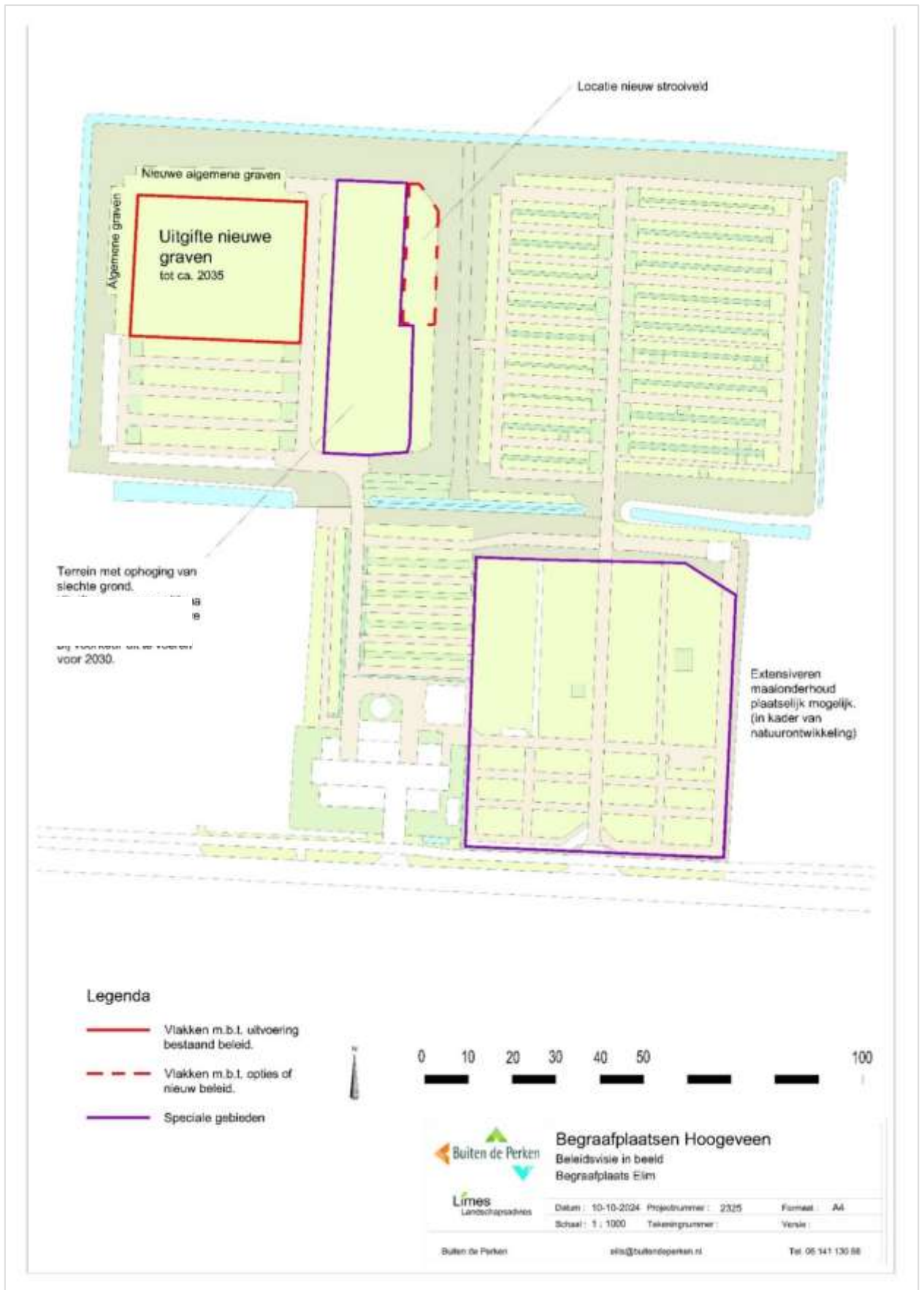
Figuur 4 Te behouden historische grafveld Oude begraafplaats gelegen aan de Zuiderweg Hoogeveen,



Figuur 5 Beleidsvisie in beeld; Oude en Nieuwe begraafplaats gelegen aan de Zuiderweg Hoogeveen,



Figuur 6 Begraafplaatsindeling Elm



Figuur 7 Beleidsvisie in beeld; Elm

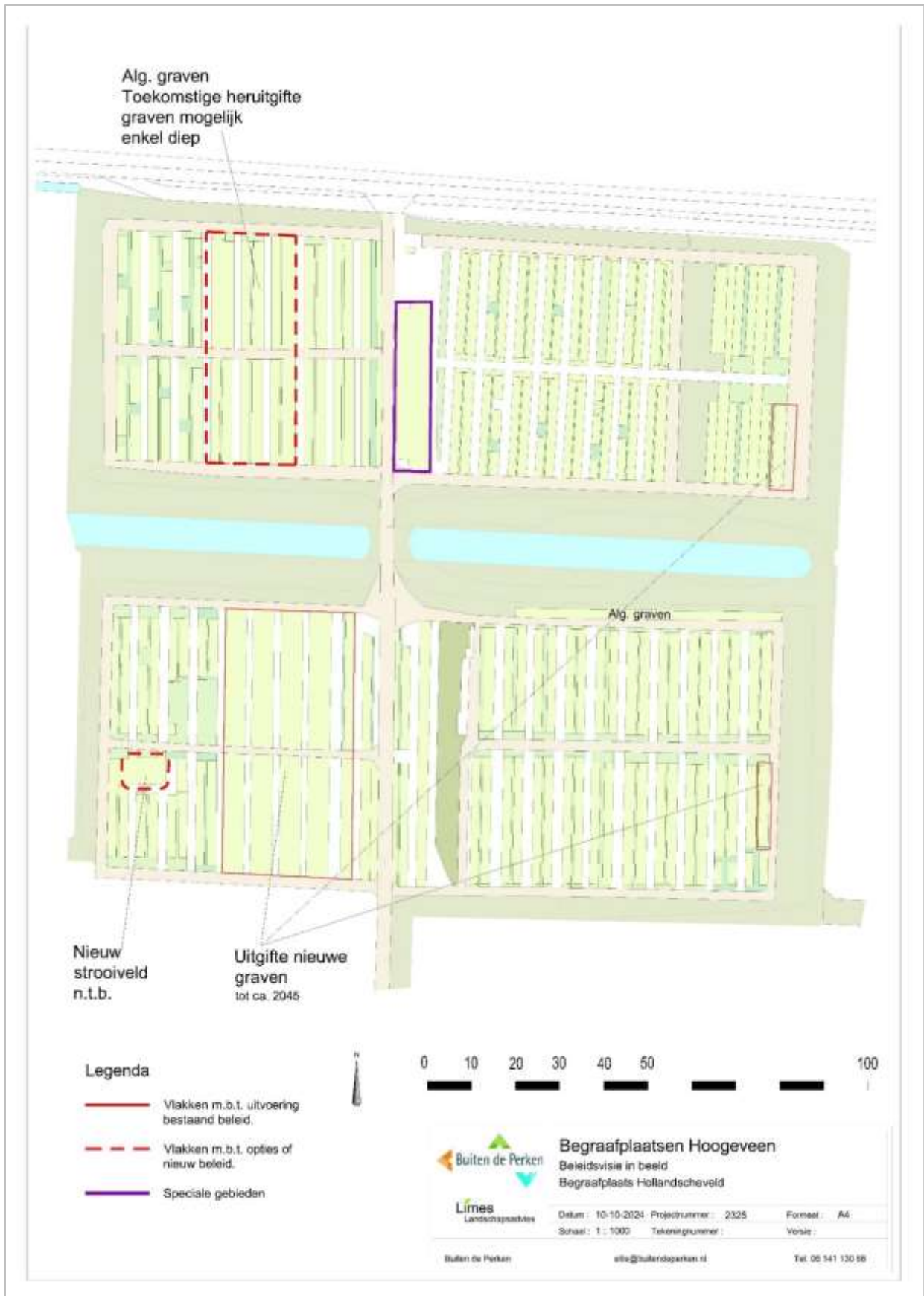


Figuur 8 Begraafplaatsindeling Hollandscheveld

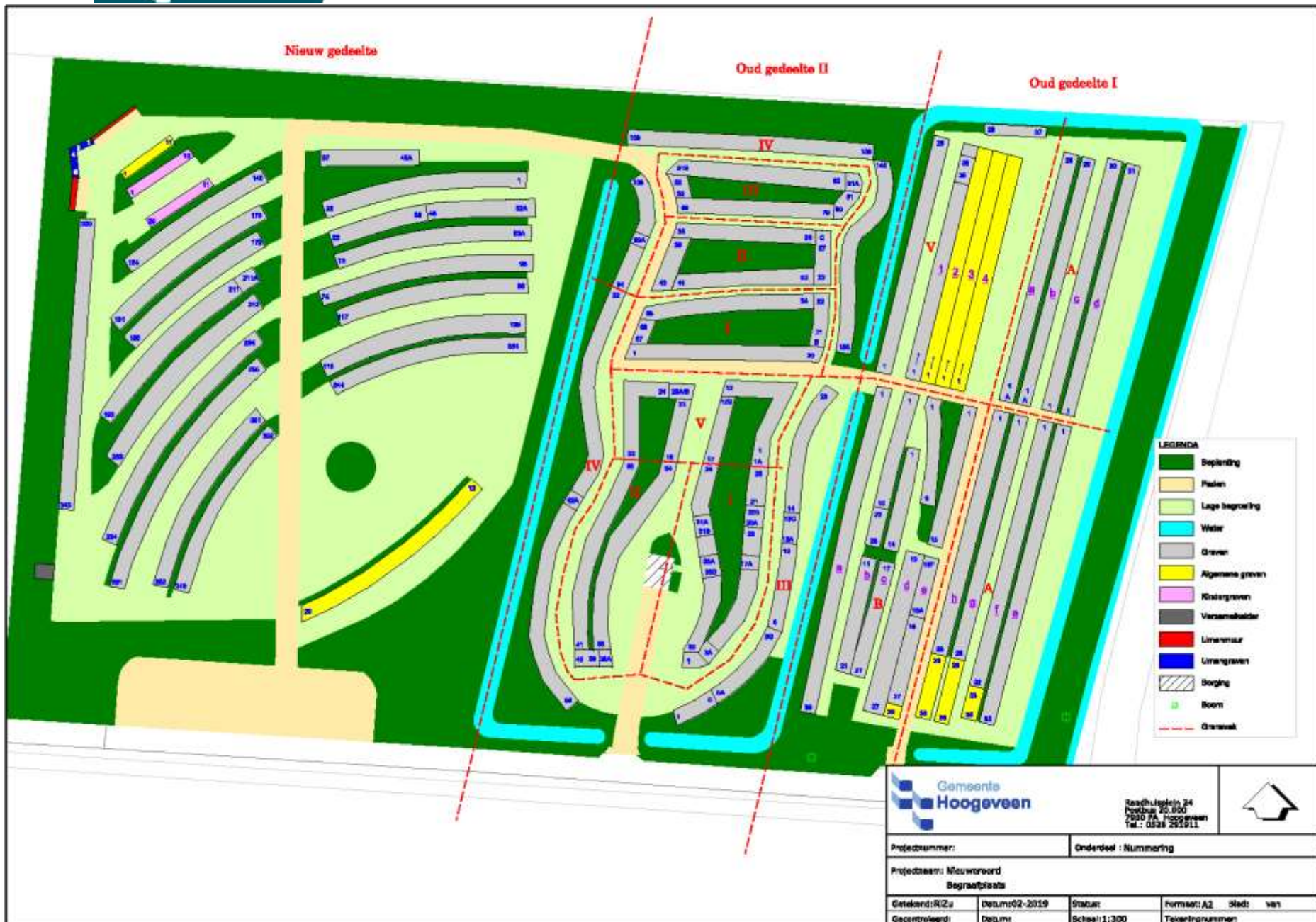


 <p>Gemeente Hoogeveen</p>		<p>Raadhuisplein 24 Postbus 20 000 7900 PA Hoogeveen Tel.: 0528 291911</p>		
Projectnummer:		Onderdeel : Lijst historisch waardevolle graven		
Projectnaam: Begraafplaats Hollandscheveld				
Getekend: RiZu	Datum: 30-11-2017	Status:	Formaat: A4 Blad: 1 van 1	
Gecontroleerd:	Datum:	Schaal: 1:1000	Tekeningnummer:	

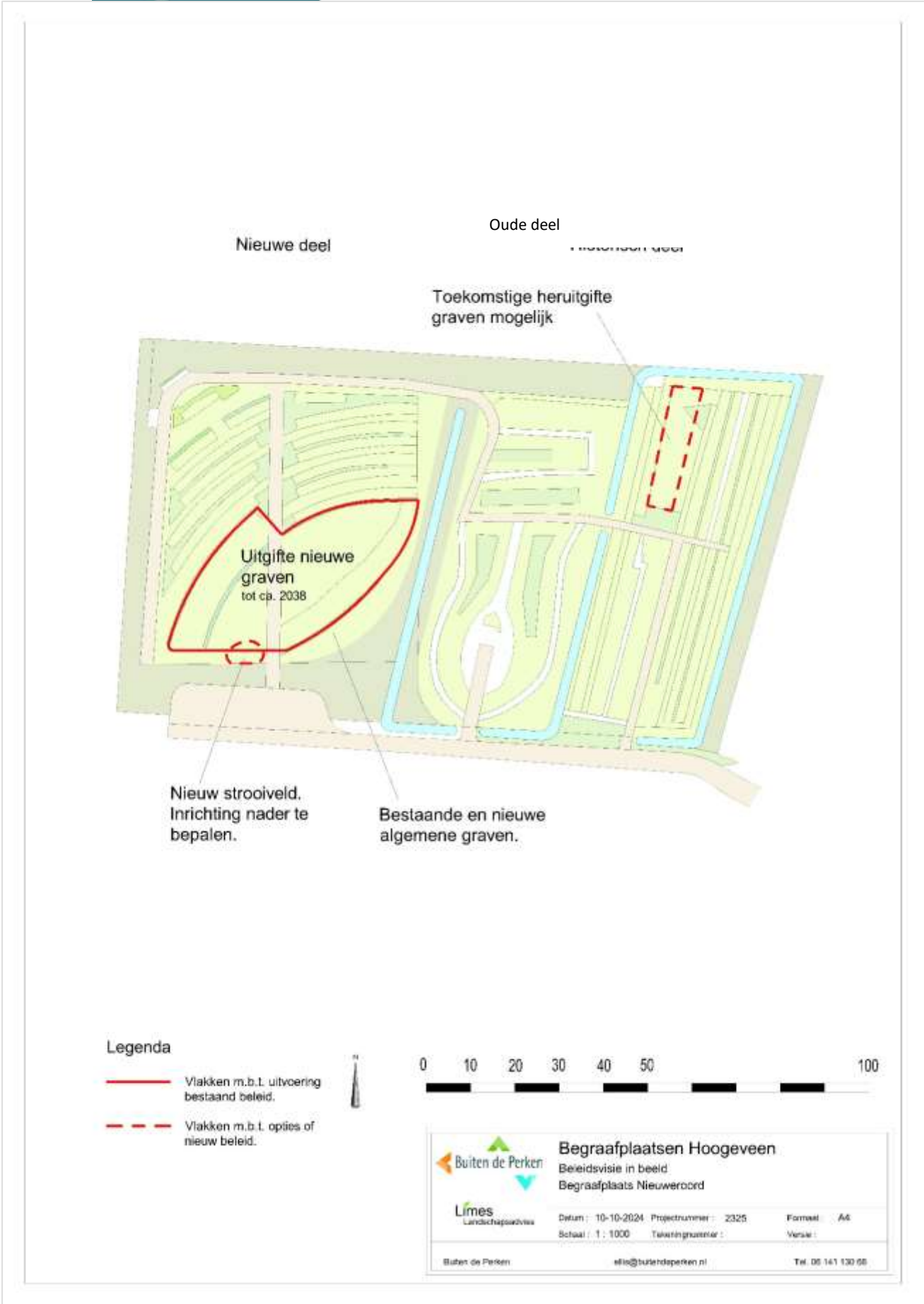
Figuur 9 Te behouden historische grafveld V Hollandscheveld. Grafveld III is intussen geruimd. Bijzondere historische grafstenen zijn verzameld en bijeengezet bij een herinneringsmuur.



Figuur 10 Beleidsvisie in beeld; Hollandscheveld



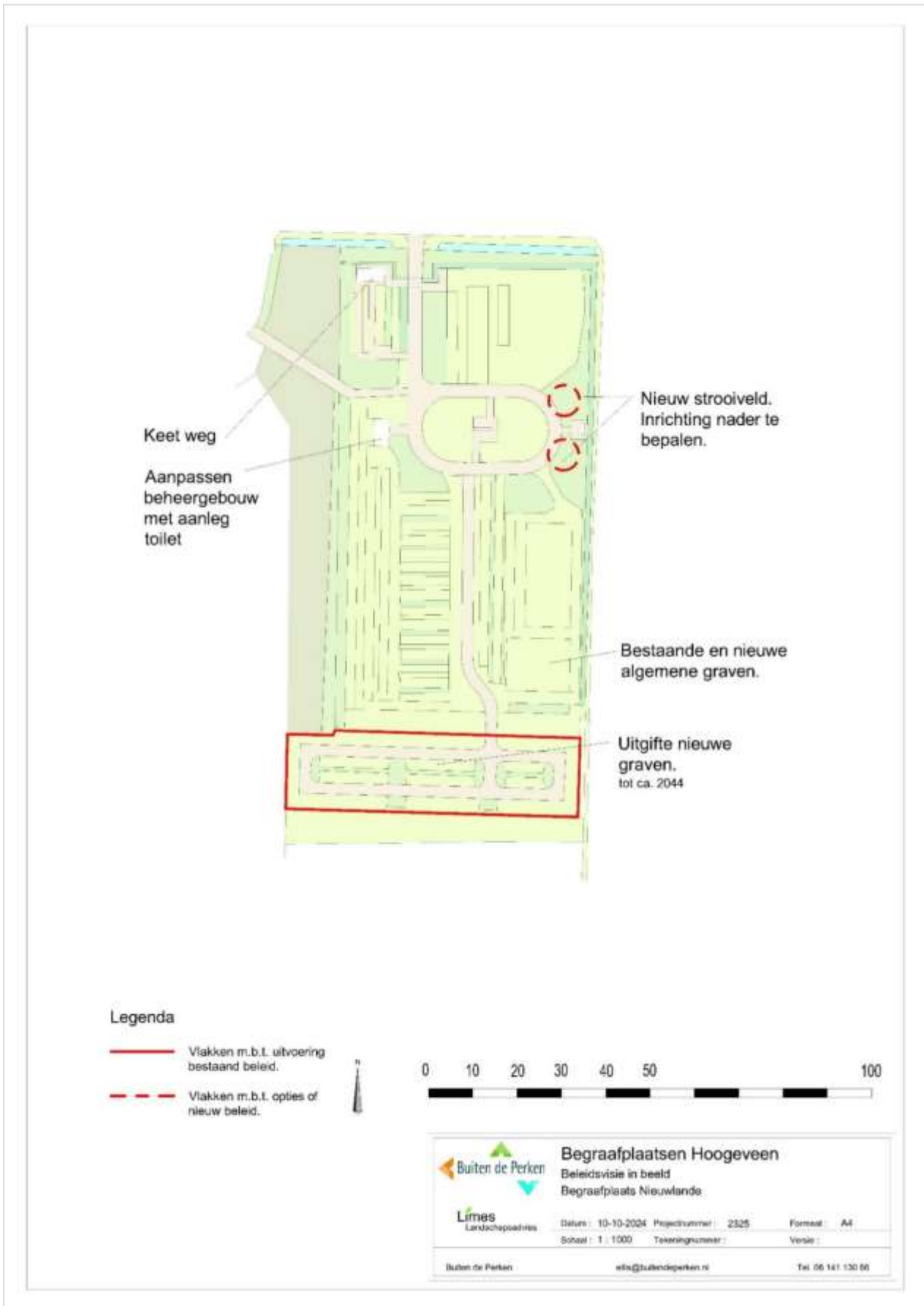
Figuur 11 Begraafplaatsindeling Nieuwoord



Figuur 12 Beleidsvisie in beeld; Nieuweroord

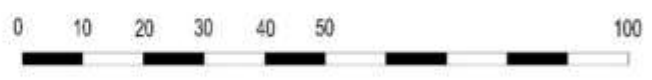


Figuur 13 Begraafplaatsindeling Nieuwlande



Legenda

- Vlakken m.b.t. uitvoering bestaand beleid.
- - - Vlakken m.b.t. opties of nieuw beleid.

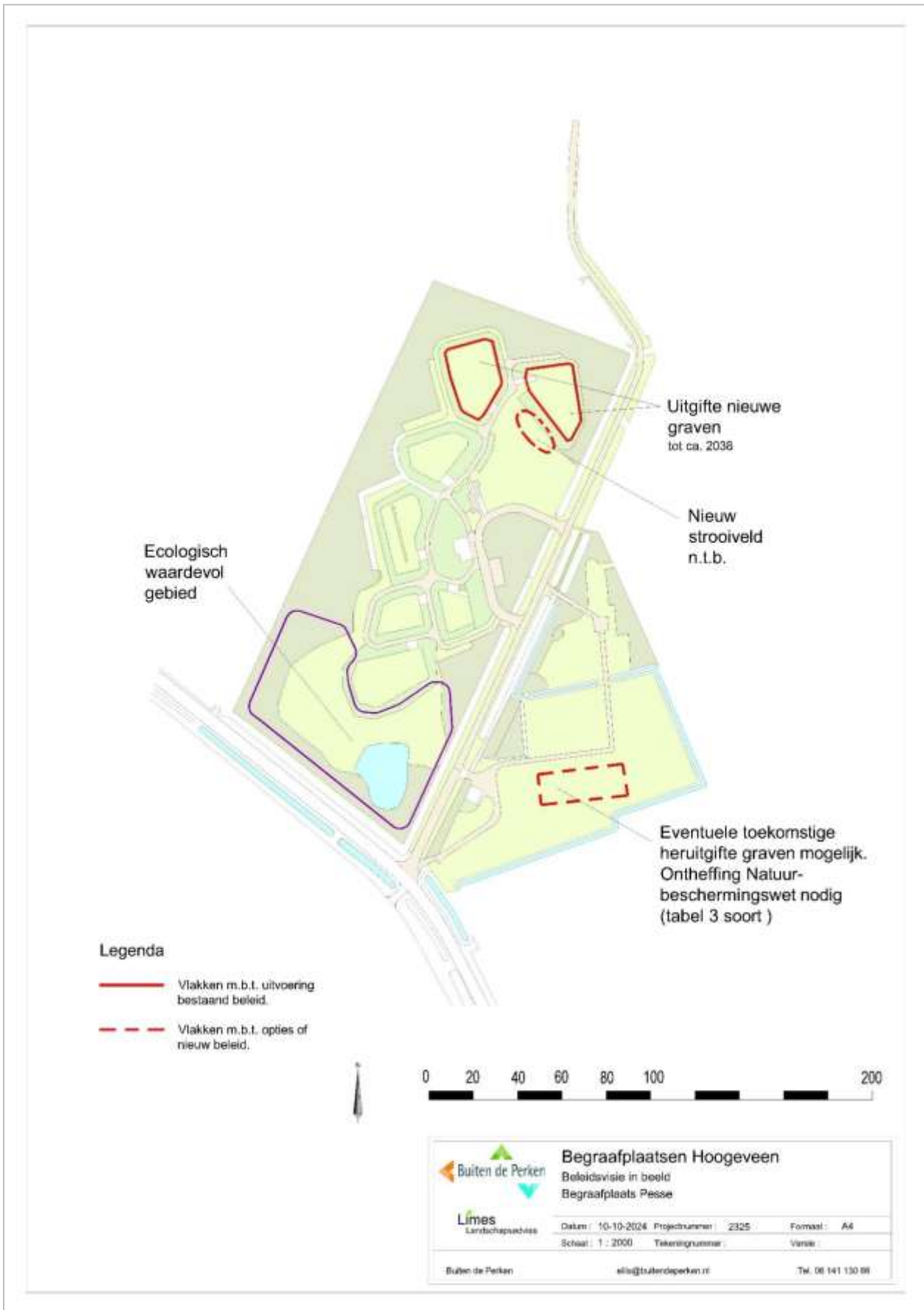


<p>Buiten de Perken</p> <p>Limes Landschapsadvies</p>	<p>Begraafplaatsen Hoogeveen</p> <p>Beleidsvisie in beeld</p> <p>Begraafplaats Nieuwlande</p>		
	Datum: 10-10-2024	Projectnummer: 2325	Formaat: A4
	Schaal: 1 : 1000	Tekeningnummer:	Versie:
Buiten de Perken	info@buitendeperken.nl	Tel. 06 141 130 86	

Figuur 14 Beleidsvisie in beeld; Nieuwlande



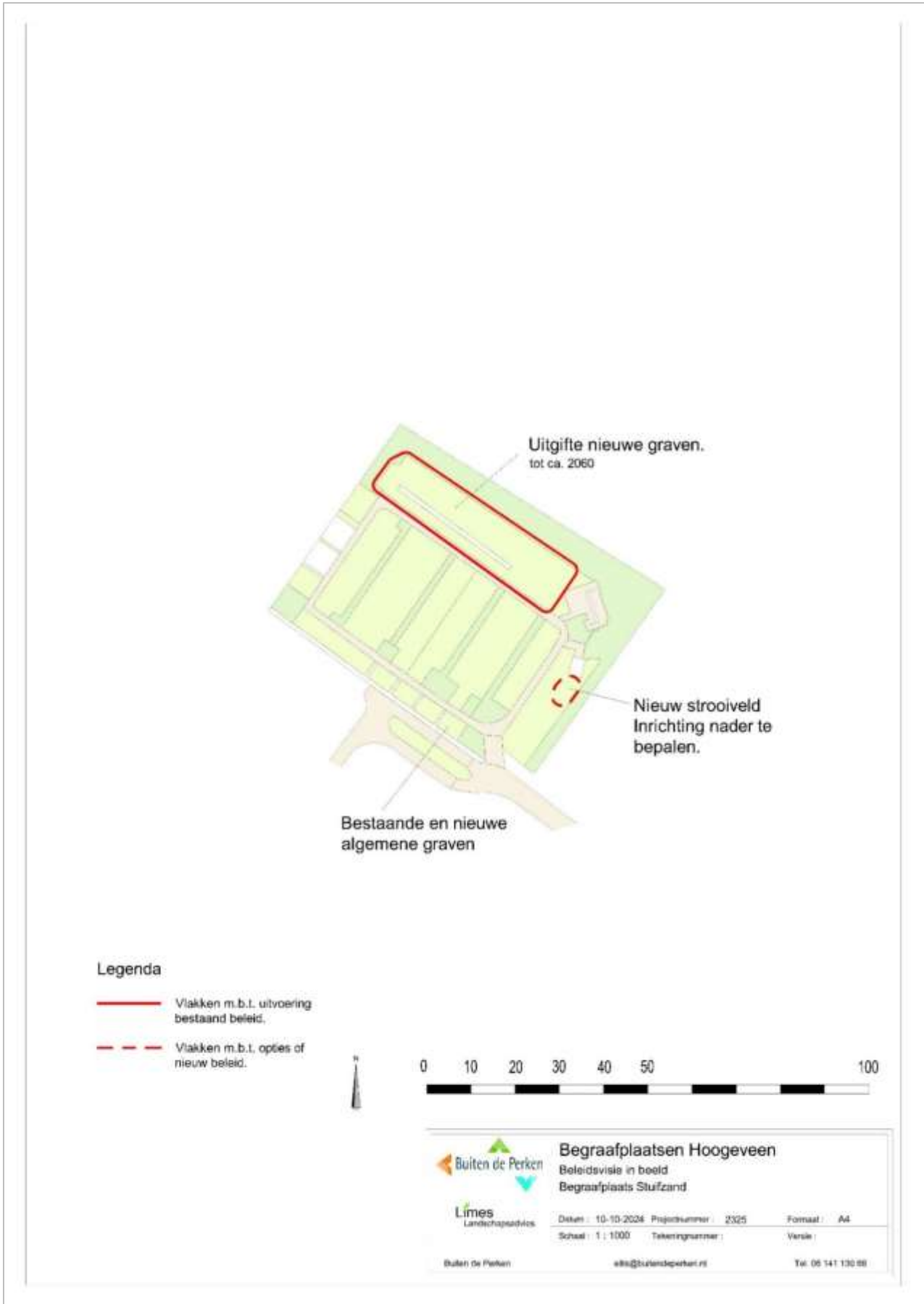
Figuur 15 Begraafplaatsindeling Pesse



Figuur 16 Beleidsvisie in beeld; Pesse



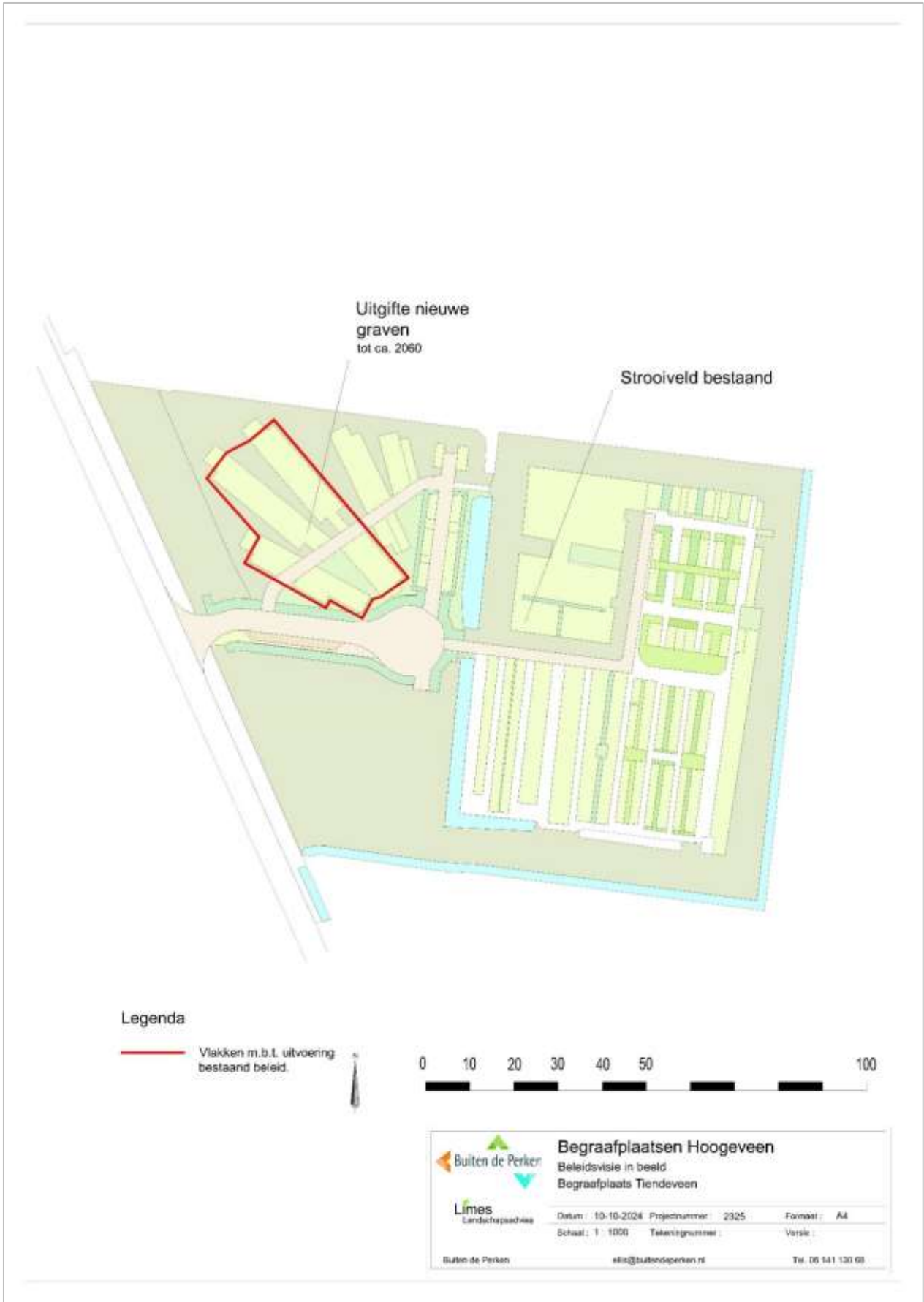
Figuur 17 Begraafplaatsindeling Stuifzand



Figuur 18 Beleidsvisie in beeld; Stuifzand



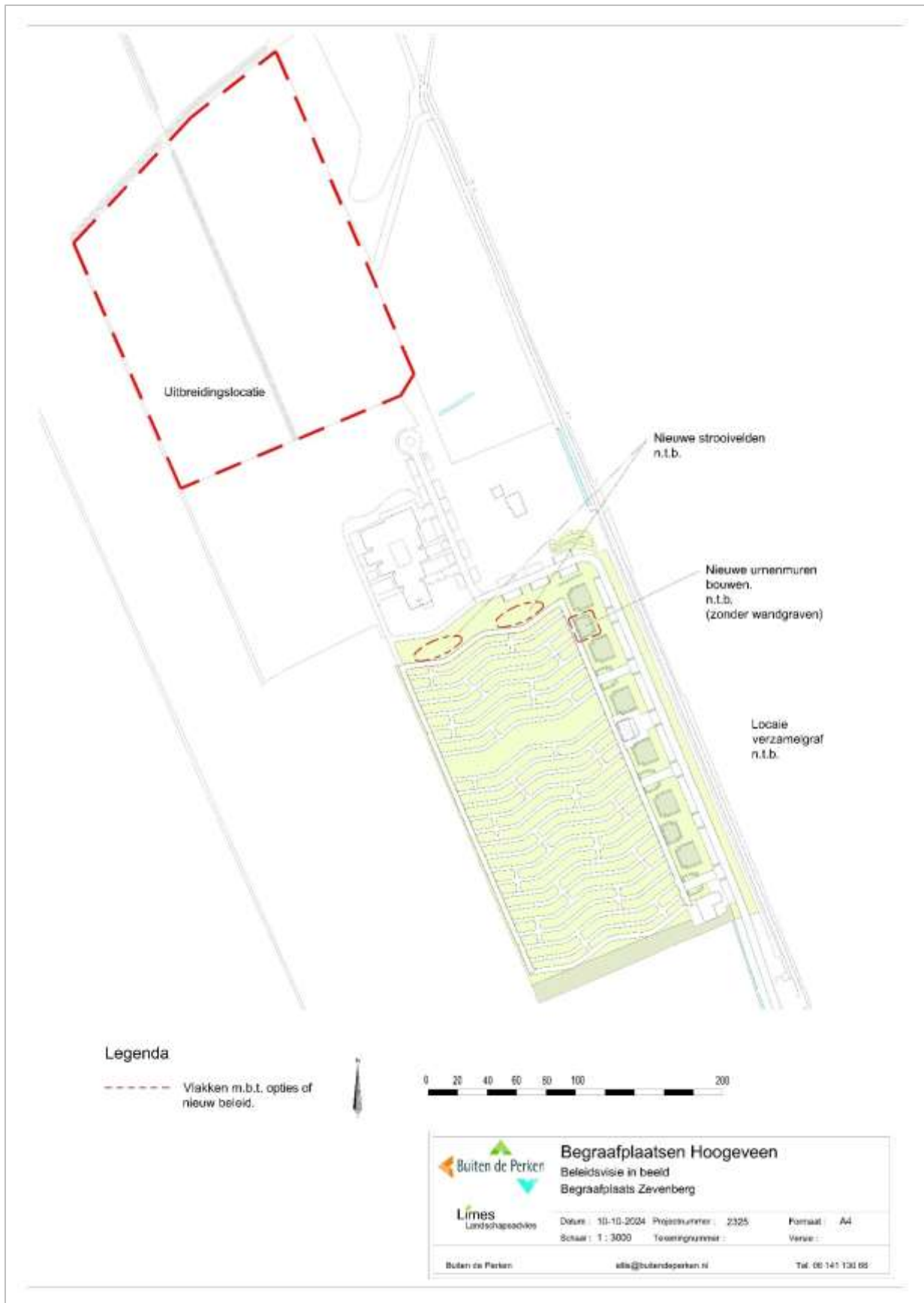
Figuur 19 Begraafplaatsindeling Tindeveen



Figuur 20 Beleidsvisie in beeld; Tiendeveen



Figuur 21 Begraafplaatsindeling begraafplaats Zevenberg in Fluitenberg



Figuur 22 Beleidsvisie in beeld; begraafplaats Zevenberg in Fluitenberg

Bijlage 3 Begrippenlijst

Algemeen graf: een zandgraf bij de gemeente in beheer waarin aan iedereen gelegenheid wordt geboden tot het doen begraven van een lijk.

Asbezorging: het bijzetten van een asbus of urn, inclusief het openen en sluiten van het graf.

Asbus: een bus ter berging van de as van één overledene. Het crematorium plaatst de as in de asbus (soms ook: askoker geheten) samen met het crematiesteentje dat als identificatie dient.

Begraafrechten: spreektaal voor de rechten (leges) die geheven worden om een overledene te begraven of diens as bij te zetten.

Begraven: de teraardebestelling van een lijk, inclusief het openen en sluiten van het graf.

Beheerder: een ambtenaar die door het college is gemandateerd om taken uit te voeren rond de begraafplaats. De beheerder zijn belast met het beheer van één of meer begraafplaatsen. Denk aan het onderhoud van het terrein, de voorbereiding en uitvoering van de begrafenissen, de administratie.

Gebruik: het gebruik van een algemeen graf. Bij een algemeen graf heeft de gemeente het recht te bepalen wie daarin begraven wordt.

Gebruiker: de natuurlijke persoon of een rechtspersoon aan wie het gebruik van een ruimte in een algemeen graf is verleend dan wel “degene die redelijkerwijze geacht kan worden in diens plaats te zijn getreden”. Met dit laatste is in spreektaal bedoeld: een nabestaande.

Gedenkplaats: een plaats ingericht door de gemeente om overledenen te gedenken.

Gedenkteken: een voorwerp op een graf dat stevig verbonden is aan de bodem. In juridisch jargon heet dat “aard- of nagelvast verbonden”. In spreektaal bedoelen we een staande of liggende grafsteen, een (houten) kruis of kunstwerk. Op het gedenkteken staat vaak de naam, geboorte- en sterfdatum van de overledene. Soms een gedichtregel en figuren.

Graf: een zandgraf, grafkelder of galerijgraf;

Grafakte (vroeger ook wel ‘grafbrief’): de beschikking waarin door of namens het college een recht of het gebruik wordt verleend. In een grafakte staat een korte samenvatting van de verleende rechten of het verleende gebruik.

Grafbedekking: de bedekking van een graf. De bedekking bestaat meestal (maar niet verplicht) uit een gedenkteken en/of grafbeplanting en/of een grind- of stenen rand en/of een sierhekwerk. Soms bestaat de grafbedekking alleen uit gras. De regels voor grafbedekking verschillen per soort graf, soms ook per begraafplaats.

Grafkelder: een betonnen of gemetselde ruimte voor het ter aarde bestellen van een overledene in een grafkist en/of de as in een asbus, met of zonder urn. Grafkelders bestaan uitsluitend als particulier graf.

Grafonderhoudsrechten: spreektaal voor alle rechten (leges) die geheven worden om de grafbedekking te laten onderhouden door de gemeente. De rechthebbende of de gebruiker is verplicht om zelf de grafbedekking te onderhouden, maar kan dit afkopen bij de gemeente.

Grafrechten: spreektaal voor alle rechten (leges) die geheven worden om een grafruimte te mogen gebruiken. Tot de grafrechten hoort ook het onderhoud van de begraafplaats als geheel.

Los voorwerp: een voorwerp op een graf ter decoratie of ter nagedachtenis aan de overledene. Denk aan een vaas, fotolijst met foto of kleine steentjes.

Particulier graf: een graf waarvoor aan een natuurlijk persoon of rechtspersoon het uitsluitend recht is verleend tot het doen begraven en begraven houden van overledenen en/of het doen bijzetten en bijgezet houden van asbussen met of zonder urn; in voorgaande verordeningen ook wel eigen graf genoemd;

Rechthebbende: de natuurlijke persoon of een rechtspersoon die het uitsluitend recht heeft verkregen tot het doen begraven of het doen bijzetten in een particulier graf, particulier dubbel graf, een kindergraf, particuliere grafkelder, een particuliere urnenkelder of een particuliere urnennis;

Ruimen: het verzamelen van alle stoffelijke resten uit een graf om het graf geschikt te maken voor hergebruik.

Schudden: het dieper plaatsen in graf van de stoffelijke resten in hetzelfde graf. Dit is alleen mogelijk in particuliere graven op verzoek van de rechthebbende. Het doel is dat het graf geschikt wordt gemaakt voor een nieuwe begraafing.

Uitsluitend recht: het recht op het begraven en begraven houden in een particulier graf. De rechthebbende die het uitsluitend recht heeft, bepaalt wie in een particulier graf begraven wordt of wiens as in een urnengraf bijgezet wordt.

Urn: een siervoorwerp als omhulsel van een asbus. Een urn komt voor in vele uitvoeringen wordt particulier aangeschaft.

Urnenmuur: een muur met urnennissen op de begraafplaats, bedoeld om asbussen met of zonder urn in te plaatsen.

Urnennis: een nis in een urnenmuur voor het bijzetten (plaatsen) van een asbus met of zonder urn. Urnennissen bestaan uitsluitend als particulier graf.

Verstrooiingsplaats: een aangewezen plaats waarop as wordt verstrooid.

Bijlage 4 Bronnen

Bronnen staan op alfabetische volgorde van de titel, behalve bij documenten die in samenhang zijn vastgesteld.

Begraven in Hogeveen. Onderzoek kostenbesparingen en efficiënter beheer van begraafplaatsen, Gemeente Hogeveen, 2011

- **Addendum Bij de rapportage Begraven in Hogeveen** (Onderzoek kostenbesparingen en efficiënter beheer van begraafplaatsen). Gemeente Hogeveen, 2011

Besluit Begraafplaatsen 2020. Gemeente Hogeveen, geldend van 26-11-2019 t/m heden.

Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten, 2003, herzien 1 juli 2019

Besluit op de lijkbezorging, Overheid.nl, Wettenbank. Geldend van 01-01-2020 t/m heden.

Criteria voor het behoud van graven met een historische betekenis of grafbedekking met een opvallende kwaliteit, gemeente Hogeveen, geldend van 06-07-2006 t/m heden.

- Lijst historische graven op gemeentelijke begraafplaatsen, Hogeveen. Geen internetlink beschikbaar.
- **Actualisatie lijst historische graven met een historische betekenis of grafbedekking met een opvallende kwaliteit,** Burgemeester en wethouders, 08-03-21. Betreft het besluit van de toevoeging van vier graven op de lijst voor Hollandscheveld.
- **Bijlage 1 Aanvulling graven met een historische betekenis of grafbedekking met een opvallende kwaliteit.** Betreft de redengevende beschrijving van vier extra met te behouden graven op Hollandscheveld. Collegebesluit van-16-maart-2021.
- **Bijlage 2 Te behouden graven met een historische betekenis of grafbedekking met een opvallende kwaliteit ged. III begraafplaats Hollandscheveld.** Betreft de redengevende beschrijving van de lijst met te behouden graven op Hollandscheveld. Collegebesluit van-16-maart-2021.
- Zuidwolde: historisch verklaard vak I en J, oudste deel, begin 2024. Besluit dat op vak I en J geen nieuwe graven uitgegeven mogen worden. Geen internetlink beschikbaar.

De begraafplaats van de toekomst Van hoofd naar hart, LOB, Nadia Overman, 2020

- **De begraafplaats van de toekomst Van hoofd naar hart, Deelrapport:** De rol van de LOB, Adviezen in PR en communicatie, LOB, Rob Bruntink, 2020

Inspraakverordening, Verordening inzake de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijke beleid worden betrokken. Geldend van 06-07-2006 t/m heden.

Joodse begraafplaatsen

- **Joodse begraafplaatsen in Drenthe, Een handreiking voor integraal beheer.** Aan de hand van de Nieuwe Joodse Begraafplaats, Zuiderweg 56 te Hogeveen. Steunpunt Erfgoed Drenthe

Omgevingsplan Hogeveen: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR696189/2>

Protocol werkwijze bestaande graven, urnenissen-/kelders, geldend van 20 maart 2013 t/m heden. Geen internetlink beschikbaar.

- **Oplegnotitie bij protocol werkwijze bestaande graven, urnenissen-/kelders.** Gemeente Hogeveen. Geen internetlink beschikbaar.
- **Aanvullende oplegnotitie** bij protocol werkwijze bestaande graven, urnenissen-/kelders. Gemeente Hogeveen, geldend van 17-03-2020 t/m heden.

Raadsbesluit gemeente Hogeveen betreffende kostendekkende exploitatie met een verhouding van 30/70%, 1998.

Technische adviezen voor inrichting begraafplaatsen en graven van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2014.

Verordening begraafplaatsen Hogeveen 2020. Geldend van 01-01-2020 t/m heden.

Verordening Lijkbezorgingsrechten 2024. Geldend van 28-12-2023 t/m heden

Wet op de Lijkbezorging, Overheid.nl, Wettenbank, geldend van 01-01-2022 t/m heden.

- Wet op de lijkbezorging overheidsconsultatie: <https://www.internetconsultatie.nl/wblo/b1>. Op deze link staat ook de Memorie van toelichting.

Oorlogsgraven op begraafplaatsen gemeente Hoogeveen. Geraadpleegd op 28-09-2024.

- <https://www.tracesofwar.nl/search.asp?q=hoogeveen>:
- <https://www.tracesofwar.nl/sights/1962/Oorlogsgraven-van-het-Gemenebest-Gemeentelijke-Begraafplaats-Hollandscheveld.htm>;
- <https://www.tracesofwar.nl/sights/15212/Nederlandse-Oorlogsgraven-Gemeentelijke-Begraafplaats-Hollandscheveld.htm>;
- <https://www.tracesofwar.nl/sights/128591/Nederlandse-Oorlogsgraven-Hoogeveen-Oude-Begraafplaats.htm>
- <https://www.tracesofwar.nl/sights/14188/Nederlandse-Oorlogsgraven-Hoogeveen.htm>
- Commonwealth War Graves Commission. <https://www.cwgc.org/>

Oorlogsmonument Hoogeveen. Geraadpleegd op 28-09-2024.

<https://www.4en5mei.nl/oorlogsmonumenten/zoeken/995/hoogeveen-oorlogsmonument>

Provinciale monumenten gemeente Hoogeveen. Geraadpleegd op 28-09-2024.

<https://www.provincialemonumentendrenthe.nl/site/gemeente/hoogeveen/>

Rijksmonumenten gemeente Hoogeveen. Geraadpleegd op 28-09-2024.

<https://monumentenregister.cultureelerfgoed.nl/monumentenregister?f%5B0%5D=gemeente%3AHoogeveen>

Bijlage 5 Lijst van afbeeldingen

Figuur 1 De tien gemeentelijke begraafplaatsen. In grijs: de twee Joodse begraafplaatsen. Niet op kaart opgenomen zijn de particuliere begraafplaatsen en de begraafplaats bij de Grote Kerk in Hoogeveen.34

Figuur 2 Begraafplaatsindeling Nieuwe begraafplaats gelegen aan de Zuiderweg Hoogeveen,35

Figuur 3 Begraafplaatsindeling Oude begraafplaats gelegen aan de Zuiderweg Hoogeveen36

Figuur 4 Te behouden historische grafveld Oude begraafplaats gelegen aan de Zuiderweg Hoogeveen,37

Figuur 5 Beleidsvisie in beeld; Oude en Nieuwe begraafplaats gelegen aan de Zuiderweg Hoogeveen,38

Figuur 6 Begraafplaatsindeling Elim39

Figuur 7 Beleidsvisie in beeld; Elim40

Figuur 8 Begraafplaatsindeling Hollandscheveld41

Figuur 9 Te behouden historische grafveld V Hollandscheveld. Grafveld III is intussen geruimd. Bijzondere historische grafstenen zijn verzameld en bijeengezet bij een herinneringsmuur.42

Figuur 10 Beleidsvisie in beeld; Hollandscheveld43

Figuur 11 Begraafplaatsindeling Nieuweroord44

Figuur 12 Beleidsvisie in beeld; Nieuweroord45

Figuur 13 Begraafplaatsindeling Nieuwlande46

Figuur 14 Beleidsvisie in beeld; Nieuwlande47

Figuur 15 Begraafplaatsindeling Pesse48

Figuur 16 Beleidsvisie in beeld; Pesse49

Figuur 17 Begraafplaatsindeling Stuifzand50

Figuur 18 Beleidsvisie in beeld; Stuifzand51

Figuur 19 Begraafplaatsindeling Tiendeveen52

Figuur 20 Beleidsvisie in beeld; Tiendeveen53

Figuur 21 Begraafplaatsindeling begraafplaats Zevenberg in Fluitenberg54

Figuur 22 Beleidsvisie in beeld; begraafplaats Zevenberg in Fluitenberg55