

raadsvoorstel

portefeuillehouder Henny Brouwer
opgesteld door Claudia Roubos
kenmerk/datum 08.0013784 / 11 november 2008
vergaderdatum raad 18 december 2008
jaar/nummer 2008/0115

onderwerp Harmonisatie van beleid voor het beheer van de algemene begraafplaatsen

Het college van burgemeester & wethouders stelt de raad voor het volgende te besluiten:

1. In te stemmen met de beleidsvisie "Harmonisatie begraafplaatsenbeleid gemeente Nieuwkoop";
2. het college op te dragen de beleidsvisie "Harmonisatie beleid begraafplaatsen gemeente Nieuwkoop" nader uit te werken aan de hand van het bijgevoegde uitvoeringsprogramma en de financiële consequenties inzichtelijk te maken;
3. De Beheersverordening gemeentelijke begraafplaatsen 2009 vast te stellen;
4. De "Verordening op de heffing en invordering van begraafplaatsrechten 2009" (Verordening begraafplaatsrechten 2009) vast te stellen.

burgemeester en wethouders van Nieuwkoop

mr. G.G.G. Slooters
secretaris

F. Buijserd
burgemeester

Toelichting

Achtergrond

De gemeente beheert vier begraafplaatsen: in Ter Aar, Nieuwkoop, Zevenhoven en Nieuwveen. Het beleid van de voormalige drie gemeenten voor het beheer van de begraafplaatsen is nog niet geharmoniseerd. Er is ook nog geen uniforme beheerverordening voor de begraafplaatsen en ook de tarieven zijn niet geharmoniseerd. Op grond van artikel 28 van de Wet Arhi verliezen verordeningen van de voormalige

gemeenten twee jaar na de herindeling hun rechtskracht. Dat betekent dat voor 1 januari 2009 een nieuwe beheerverordening voor de begraafplaatsen moet zijn vastgesteld.

Uw raad heeft op 27 maart 2008 besloten het beleid en beheer, inclusief verordening en tarieven, van de algemene begraafplaatsen te harmoniseren en heeft hiervoor de noodzakelijke middelen beschikbaar gesteld.

Wij hebben Adviesbureau Genius Loci opdracht gegeven om onderzoek te doen naar de huidige situatie, te adviseren over het te voeren beleid en een nieuwe beheerverordening op te stellen. De capaciteitsvraag vormt een belangrijk onderdeel van de opdracht.

Op 24 juni 2008 heeft er een workshop plaatsgevonden met een delegatie van de raad. Daarbij zijn enkele begraafplaatsen bezocht en is van gedachten gewisseld over de knelpunten en de mogelijke oplossingsrichtingen.

Genius Loci heeft de opdracht uitgevoerd en heeft een viertal documenten geleverd. Het eerste document is een inventarisatie, waarin de huidige situatie is vastgelegd en waarin de knelpunten zijn beschreven. Dit document moet worden beschouwd als een achtergronddocument op basis waarvan de overige documenten zijn opgesteld. In de beleidsvisie wordt door Genius Loci het gewenste beleid beschreven en wordt aangegeven welke stappen de gemeente zou moeten ondernemen om te komen tot een doelmatig en adequaat beheer van de begraafplaatsen. Dit document moet worden beschouwd als een leidraad voor de ontwikkeling van het beheer van de begraafplaatsen voor de komende jaren. Het merendeel van de onderwerpen die worden beschreven zijn operationeel van aard, maar er zijn ook onderwerpen die vragen om een standpunt van de raad.

Tenslotte heeft Genius Loci een nieuwe uniforme beheerverordening opgesteld en een bijbehorende tarieventabel.

Beleidsvisie

Behoeftte en capaciteit

Een van de belangrijkste vraagstukken in de opdracht, is het scheppen van duidelijkheid in de benodigde en beschikbare capaciteit voor de komende jaren.

Genius Loci heeft voor elke begraafplaats een behoeftebepaling gemaakt voor de komende 40 jaar (in de praktijk wordt gerekend met cyclus van 40 jaar, omdat blijkt dat dit de gemiddelde termijn is waarna nabestaanden geen interesse meer hebben voor een graf). De behoefte is vergeleken met de beschikbare capaciteit.

Het baseren van de begraafbehoefte op basis van een cyclus raakt wel een principiële onderwerp m.b.t. het beleid: het al of niet ruimen van graven na het verstrijken van de uitgifteperiode.

Een actief ruimingsbeleid betekent dat algemene graven, na het verstrijken van de periode waarvoor de graven zijn uitgegeven en wanneer de rechthebbenden hebben aangegeven het grafrecht niet te willen verlengen, worden geruimd en opnieuw worden uitgegeven. Ruimen is tot nu toe in geen van de voormalige gemeenten gemeengoed geweest. Alleen in de voormalige gemeente Nieuwkoop is het ruimen van graven, vanwege ruimtegebrek, eerder toegepast. Zonder ruimingsbeleid kan zonder blijvende

uitbreiding van begraafcapaciteit niet in de behoefte worden voorzien. Met een actief ruimingsbeleid is het voldoende de capaciteit af te stemmen op de behoefte binnen een periode van 40 jaar. Het zal duidelijk zijn dat de exploitatiekosten bij actief ruimen op termijn veel lager zijn dan wanneer niet wordt geruimd.

Voor de begraafplaats Ter Aar wordt geconcludeerd dat de totale capaciteit toereikend is om in een begraafcyclus van 40 jaar te kunnen begraven. Daarbij is het wel noodzakelijk dat een actief ruimingsbeleid wordt toegepast. Tevens is achter de begraafplaats ruimte beschikbaar voor toekomstige uitbreiding.

Voor de begraafplaatsen Nieuwkoop, Zevenhoven en Nieuwveen is de situatie complexer. De capaciteit in Nieuwkoop is onvoldoende, ook na toepassing van een actief ruimingsbeleid. Daarnaast vormt de cultuurtechnische situatie geen goed uitgangspunt voor het handhaven van deze begraafplaats op lange termijn (in de voormalige gemeente Nieuwkoop bestonden al globale plannen om de begraafplaats te sluiten). Deze begraafplaats heeft geen uitbreidingsmogelijkheden.

In Nieuwveen is vooral de slechte ruimtelijke kwaliteit een belangrijke factor. Op lange termijn is een herinrichting van deze begraafplaats noodzakelijk om de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren. Deze maatregel leidt echter tot een zodanige afname van het aantal graven. Het tekort aan graven dat ontstaat is zo groot, dat – ook bij een actief ruimingsbeleid – niet in een begraafcyclus kan worden begraven. Ook deze begraafplaats heeft geen uitbreidingsmogelijkheden.

In Zevenhoven is de capaciteit, ook na een eventuele herinrichting (na ruiming) de behoefte te groot om te kunnen begraven binnen een begraafcyclus. Op deze locatie is wel een beperkte uitbreidingsmogelijkheid.

Een belangrijk knelpunt op de drie begraafplaatsen is het grondwaterpeil. Op grote delen van de begraafplaatsen (vooral in Nieuwkoop) is het begraven in twee lagen problematisch en wordt feitelijk niet voldaan aan de wettelijke eisen. Verbeteren van de situatie is moeilijk en kostbaar en gezien de overige knelpunten op de begraafplaatsen niet aan te bevelen.

Gezien de cultuurtechnische situatie en de ruimtelijke aspecten van de begraafplaatsen in Nieuwkoop, Zevenhoven en Nieuwveen moet worden bezien of het nog haalbaar is om op de langere termijn niet meer op deze locaties te begraven. De beschikbare capaciteit is nog toereikend tot ca. 2015. Wij stellen voor op dit moment nog geen besluit te nemen over het al of niet aanleggen van een nieuwe begraafplaats, maar dit op termijn te onderzoeken in overleg met o.a. de besturen van de bijzondere begraafplaatsen. Een eventuele nieuwe begraafplaats moet wat betreft de capaciteit worden afgestemd op de behoefte voor de komende 40 jaar van de drie huidige begraafplaatsen. Uitgaande van een marge van 10% moet worden uitgegaan van 1.170 graven. Een nieuwe begraafplaats zou gefaseerd kunnen worden aangelegd, om zodoende de onderhoudskosten in de eerste periode te beperken. Wanneer zou worden besloten tot het op termijn sluiten van de huidige begraafplaatsen in Nieuwveen, Nieuwkoop en Zevenhoven, dan betekent dit dat er geen nieuwe graven worden uitgegeven, maar dat de huidige eigen graven blijven wel bestaan en eventuele familiegraven eveneens in

gebruik blijven. Voor deze begraafplaatsen zou het dan ook niet noodzakelijk dat wordt geruimd.

Voor de komende periode wordt wel voorgesteld om op de bestaande begraafplaatsen Nieuwveen en Zevenhoven voorzieningen te realiseren voor asbestemmingen.

Overige beleidsonderwerpen

In de beleidsvisie wordt op basis van de gesignaleerde knelpunten een flink aantal voorstellen gedaan om te komen tot een verantwoord begraafplaatsenbeheer. Uit de stukken is duidelijk op te maken dat de voormalige gemeenten in de afgelopen jaren te weinig aandacht hebben besteed aan een professioneel beheer van de begraafplaatsen. Het merendeel van die voorstellen heeft een operationeel karakter en zal de komende jaren aan de hand van een goede prioriteitstelling door ons college nader worden uitgewerkt. De beleidsvisie biedt voldoende handvatten om het merendeel van de uitwerkingen in eigen beheer te doen. Als bijlage bij dit voorstel is een uitvoeringsprogramma opgenomen. De kosten die gemoeid zijn met de diverse verbeterpunten zijn op dit moment nog niet te overzien. Wij zullen deze kosten in een later stadium in beeld brengen. Overigens zullen wij tegelijkertijd ook onderzoeken op welke wijze kosten kunnen worden bespaard.

Hieronder worden de belangrijkste onderwerpen kort toegelicht.

Organisatie en administratie

Een betrouwbare begraafplaatsadministratie vormt het hart van een goed begraafplaatsbeheer. Op dit moment is de begraafplaatsadministratie niet betrouwbaar en geeft geen goed inzicht in o.a. het verloop van grafrechten. Actualiseren van de gegevens is een absolute noodzaak. Tevens moet een conversieslag worden gemaakt om de drie administraties samen te voegen. In relatie met de administratie moet een goed handhaving- en aanschrijvingenbeleid worden gevoerd.

In 2008 zijn in samenwerking tussen Beheer Openbare Ruimte en Gemeentewinkel al slagen gemaakt om de organisatie rond het beheer te verbeteren. Er echter nog geen duidelijke taakverdeling afgesproken met medewerkers van Beheer Openbare Ruimte en Gemeentewinkel. Binnen de Gemeentewinkel moet een team worden gevormd dat zich ontfert over de begraafplaatsadministratie. De communicatie tussen de beheerders en administratiemedewerkers moet verder worden geoptimaliseerd. Het is belangrijk dat in 2009 binnen het project "Procesbeschrijvingen" prioriteit wordt gegeven aan de processen rond het begraven.

Ruimtelijke kwaliteit

In de beleidsvisie wordt duidelijk een beeld geschetst van de matig tot slechte ruimtelijke kwaliteit van de meeste bestaande begraafplaatsen. Wanneer wordt gekozen voor de hierboven beschreven ontwikkelingsrichting, kunnen veel van de in de beleidsvisie genoemde verbetermaatregelen achterwege worden gelaten, zoals de herinrichting van de begraafplaatsen. Dat neemt niet weg dat moet worden gewerkt aan een uniform dagelijks beheer van de begraafplaatsen en een uniforme werkwijze voor het team van beheerders. Overigens is een deel van de voorstellen zoals die in de beleidsvisie worden genoemd al verwerkt in de nieuwe beheerverordening. Een adequaat beheer kan ook bijdragen aan het verlagen van de exploitatiekosten. Voorgesteld wordt om voor de

begraafplaatsen een beheerplan op te stellen. Ook wanneer wordt gekozen voor een nieuwe begraafplaats op termijn, de bestaande begraafplaatsen blijven de komende zeven jaar nog in gebruik en zullen ook na sluiting in stand moeten worden gehouden. De parkeervoorzieningen zijn op enkele begraafplaatsen problematisch. Hiervoor moeten oplossingen worden gevonden.

Exploitatie

In de beleidsvisie wordt vastgesteld dat de exploitatiekosten relatief hoog zijn. De hoge lasten worden voor een deel veroorzaakt door de hoge grafdichtheid en de ongunstige indeling van de begraafplaatsen. Bij een keuze voor het instandhouden van de begraafplaats Ter Aar en het realiseren van een nieuwe begraafplaats op termijn, zullen de exploitatielasten op termijn toenemen (overigens zou ook het herinrichten en verbeteren van de bestaande begraafplaatsen aanzienlijke kosten met zich meebrengen). Er zijn zeker mogelijkheden de exploitatiekosten te verlagen. Door een goed afgewogen beheer kunnen de onderhoudslasten worden verlaagd (een beheerplan helpt hierbij). Tevens is het wenselijk de rol van de gemeente bij de begrafenisceremonie te heroverwegen (wat is een gemeentelijke taak en wat wordt aan de ondernemer gelaten). Ook is het verstandig te bezien of de exploitatie van de aula van de begraafplaats Ter Aar kan worden afgestoten.

Uiteraard spelen ook de inkomsten uit leges en rechten een rol bij het uiteindelijke exploitatiesaldo. De huidige gemiddelde tarieven zijn flink lager dan de gemiddelde tarieven in de regio. Om die reden stellen wij ook voor de tarieven bij harmonisatie af te stemmen op die in de regio (zie hieronder). Het kostendekkend maken van de tarieven, zal, in onze optiek en rekening houdende met de toename van de exploitatielasten op termijn, leiden tot onacceptabel hoge tarieven. Het wenselijk om in 2009 een discussie te voeren over de kostendekkendheid van de tarieven.

Beheerverordening en tarieven

Beheerverordening

De door Genius Loci opgestelde nieuwe beheerverordening omvat in de eerste plaats een harmonisatie van de drie bestaande verordeningen. Daarnaast is de verordening geactualiseerd en aangepast aan de huidige normen.

De volgorde van de artikelen in de verordening en de nadere regels is zodanig gewijzigd dat er een logische opeenvolging is ontstaan. Deze nieuwe volgorde volgt de cyclus van het begraven en verhoogt de overzichtelijkheid van de verordening.

In de oude verordeningen was de juridische positie van de gemeente onvoldoende geregeld. In de nieuwe verordening is dat verbeterd. Het gaat hierbij om het vastleggen van verantwoordelijkheden, risico en aansprakelijkheid en bepalingen waarmee de gemeente o.a. maatregelen kan treffen om ongewenste situaties op te lossen. Hierbij is te denken aan nalatig onderhoud door rechthebbenden, het zonder vergunning plaatsen van gedenktekens, etc.

Er is kritisch gekeken naar het nut van bepalingen. Artikelen uit de oude verordeningen die overbodig zijn, tegenstrijdig zijn aan de wettelijke bepalingen of die niet zijn te handhaven, komen in de herziene verordening niet terug.

Daar staat tegenover dat er ook artikelen en nadere regels toegevoegd, vanwege de meerwaarde m.b.t. de dienstverlening. Het gaat dan bijvoorbeeld om de mogelijkheden voor grafbedekking op de verschillende graven en de wijzen waarop grafrechten kunnen komen te vervallen en de voorwaarden waaraan de rechthebbenden en gebruikers moeten voldoen om dit te voorkomen.

Tarieven

De oude tarieven van de drie voormalige gemeenten zijn vergeleken met de tarieven van gemeentes uit de regio. Daaruit is gebleken dat het gemiddelde van de huidige tarieven flink lager ligt dan het gemiddelde in de regio.

Voor de harmonisatie van de tarieven is afstemming gezocht met de regio. De nieuwe tarieven zijn hoger dan de gemiddelde oude tarieven en liggen op het niveau van de voormalige gemeente Liemeer. De stijging van de tarieven draagt op die wijze bij aan het verlagen van het negatieve exploitatiesaldo van de begraafplaatsen. De verhoging van de tarieven leidt tot een toename van de baten met ca.. € 18.000,-- per jaar. T.o.v. de huidige begroting zal de kostendekking toenemen van 64% naar 76%.

Beoogd effect

1. Eenduidig beleid m.b.t. het beheer van de algemene begraafplaatsen
2. Geharmoniseerde beheerverordening met tarievenlijst
3. Inzicht in de knelpunten van de begraafplaatsen en de benodigde capaciteit

Argumenten:

1. De lijkbezorging is een kerntaak van de gemeente. De gemeente dient een goed beheer van de begraafplaatsen te waarborgen o.a. door er voor te zorgen dat voldoende capaciteit beschikbaar is;
2. De beleidsvisie "Harmonisatie begraafplaatsenbeleid gemeente Nieuwkoop" dient op tal van onderwerpen verder te worden uitgewerkt. Het merendeel van de uit te werken onderwerpen zijn operationeel van aard en zien wij dan ook als een verantwoordelijkheid van ons college. Voor onderwerpen die een verantwoordelijkheid van de raad raken, zal het college uitwerkingsvoorstellen aan de raad voorleggen. Voor de begroting 2010 zullen de kosten en besparingen voor de korte ten lange termijn in beeld worden gebracht.
3. Op grond van artikel 28 van de Wet Arhi verliezen verordeningen van de voormalige gemeenten twee jaar na de herindeling hun rechtskracht. Dat betekent dat voor 1 januari 2009 een nieuwe beheerverordening voor de begraafplaatsen moet zijn vastgesteld. Bovendien zijn de huidige verordeningen inhoudelijk verouderd.
4. Sinds de herindeling worden er verschillende tarieven gehanteerd, waardoor er rechtsongelijkheid bestaat binnen de gemeente. Die situatie mag naar onze mening niet voortbestaan. Op basis van de nieuwe beheerverordening moeten nieuwe tarieven worden vastgesteld.

Kanttekeningen:

Ook de situatie en een eventuele capaciteitsproblematiek bij de bijzondere begraafplaatsen heeft invloed op het gemeentelijke beleid. Wettelijk is bepaald dat de gemeente een capaciteitstekort op bijzondere begraafplaatsen moet opvangen. Om die reden is een van de actiepunten het aangaan van overleg met de besturen van bijzondere begraafplaatsen.

Financiële consequenties

Over de ontwikkeling van de exploitatie voor de begraafplaatsen bij uitvoering van de beschreven voorstellen voor de korte en lange termijn zijn op dit moment moeilijk exacte uitspraken te doen. Verbetermaatregelen en een eventuele aanleg van een nieuwe begraafplaats op langere termijn leidt tot verhogen van de exploitatielasten. Tegelijkertijd zullen maatregelen worden getroffen met als doel de exploitatielasten te verlagen. Wij stellen voor op basis van uitwerking van het beleid de consequenties mee te nemen bij de perspectiefnota 2010.

De nieuwe tarieven leiden tot een structurele toename van de baten met naar schatting € 18.000 per jaar. Wij stellen u voor de begroting 2009 d.m.v. een begrotingswijziging op dit onderdeel te herzien.

Communicatie

De nieuwe beheerverordening en tarievenlijst wordt na vaststelling met een begeleidend bericht gepubliceerd. De huidige informatie over de lijkbezorging op de website wordt aangepast. Begrafenisondernemers en steenhouders die regelmatig met de Nieuwkoopse begraafplaatsen te maken hebben en bij de gemeente bekend zijn, worden op de hoogte gebracht van de wijzigingen.

Achterliggende stukken die ter inzage liggen

- Harmonisatie begraafplaatsenbeleid gemeente Nieuwkoop - inventarisatie
- Harmonisatie begraafplaatsenbeleid gemeente Nieuwkoop - beleid
- Verordening op het beheer en gebruik van de gemeentelijke begraafplaatsen voor de gemeente Nieuwkoop 2009
- Verordening op de heffing en invordering van begraafplaatsrechten 2009
- Tarievenlijst behorende bij de "Verordening op de heffing en invordering van de begraafplaatsrechten 2009"
- Uitvoeringsprogramma maatregelen beleidsvisie begraafplaatsen
- Raadsvoorstel en –besluit
- Begrotingswijziging

Advies meningsvormende raad 11 december 2008:

Kan als discussiestuk, vooral vanwege tariefstelling, naar besluitvormende raadsvergadering van 18 december 2008.