TOELICHTING BEHEERSVERORDENING BEGRAAFPLAATSEN

A. ALGEMENE TOELICHTING

INLEIDING
De beheersverordening begraafplaatsen is voor het laatst herzien in 2006.
Nieuwe ontwikkelingen maken een volgende herziening noodzakelijk. Hier dient de wijziging van de Wet op de lijkbezorging van 12 juni 2009 te worden genoemd, naast andere nieuwe of gewijzigde wet- en regelgeving, zoals de Europese Dienstenrichtlijn. Ook om andere redenen was een herziening gewenst. Zo kwam uit de praktijk de behoefte de rechten en plichten van zowel beheerder als gebruikers van begraafplaatsen nauwkeuriger te omschrijven. Het taalgebruik en de formulering bleek in sommige artikelen enigszins verouderd.

1. De verordenende bevoegdheid

1.1 Begraafplaats op grondgebied van de eigen gemeente
In artikel 147, eerste lid, van de Gemeentewet is bepaald dat gemeentelijke verordeningen door de raad worden vastgesteld voor zover de bevoegdheid daartoe niet bij de wet of door de raad krachtens de wet aan het college of burgemeester is toegekend. Ingevolge artikel 149 van de Gemeentewet maakt de raad de verordening die de raad in het belang van de gemeente nodig acht. Sinds de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur op 7 maart 2002 zijn in de gemeente de bevoegdheden van de raad en het college ontvlecht. In het kader hiervan zijn de bestuursbevoegdheden van de Gemeentewet geconcentreerd bij het college en zijn de kaderstellende en controlerende bevoegdheden van de raad versterkt. De grondslag voor de verordenende bevoegdheid voor begraafplaatsen berust op artikel 149 van de Gemeentewet. Daarnaast moet worden genoemd artikel 35 van de Wet op de lijkbezorging dat een verordening eist voor de dagen en uren dat de gemeente gelegenheid moet geven tot begraven.

2. Gemeentelijk begraafplaatsenbeleid
De beheersverordening begraafplaatsen bevat verschillende regels die de gemeente hanteert voor de instandhouding van en de dienstverlening op de gemeentelijke begraafplaatsen. In dit hoofdstuk schenken wij aandacht aan enkele van deze regels.

De burgers hebben vaak een emotionele betrokkenheid met de begraafplaatsen en alles wat zich daarop afspeelt. Daarbij stelt de dienstverlening hen voor financiële lasten. Dit maakt het nodig om de rechten en verplichtingen duidelijk vast te leggen. Er is naar gestreefd om overbodige regelgeving te voorkomen en procedures kort te houden. De beheerder van de begraafplaats kan worden aangewezen voor contacten met de burgers, bijvoorbeeld voor het in ontvangst nemen van diverse aanvragen.

De verantwoordelijkheid van de gemeente voor de begraafplaats kan worden vergeleken met de verantwoordelijkheid die zij heeft bij de zorg voor andere collectieve voorzieningen zoals wandelgebieden en fietspaden. De verschillende aspecten van de begraafplaatsen vragen in bestuurlijk opzicht om een speciale aanpak.

De waarde die aan de begraafplaatsen wordt toegekend maakt het nodig dat er een inventarisatie wordt gemaakt van de historische en culturele waarden die op de begraafplaats aanwezig zijn. De verordening voorziet in het opstellen van een lijst van gedenkwaardige graven en bijzondere gedenktekens die het waard zijn om zo lang mogelijk in stand te worden gehouden. Deze lijst geeft zo uitdrukking aan de waarden van de

begraafplaats als zodanig.

Voor de dienstverlening op begraafplaatsen geeft de verordening een uitgebreid voorzieningenpakket. Hiermee wordt voldaan aan datgene waar de samenleving om vraagt. In deze regeling is vastgelegd dat de gemeente in beginsel bereid is om de voorzieningen te treffen. Dat wil dus niet zeggen dat alle voorzieningen daadwerkelijk op iedere gemeentelijke begraafplaats aanwezig moeten zijn.

Het is voor nabestaanden, maar ook voor uitvaartondernemers, hoveniers en steenhouwers begrijpelijkerwijs gewenst dat de overboeking van een grafruimte of de goedkeuring voor een grafbedekking snel verloopt. Daarom kunnen de aanvragen om grafuitgiften en vergunningen voor grafbedekking volgens dit model het best worden ingediend bij de beheerder van de begraafplaats. Door mandaat van de beslissingsbevoegdheid aan de beheerder kunnen de verzoeken door hem worden behandeld en afgewikkeld onder verantwoordelijkheid van het college.

3. Wijzigingen in wet- en regelgeving

3.1. Wet op de lijkbezorging

De Wet op de lijkbezorging is op 12 juni 2009 gewijzigd. De wijziging werd van kracht op 1 januari 2010. Deze wijziging heeft gevolgen voor de beheersverordening begraafplaatsen, zoals deze was opgesteld in 2006. De wijzigingen die aanpassing noodzakelijk maken betreffen de volgende wetsartikelen:

Artikel 16: ‘Begraving of verbranding geschiedt niet eerder dan 36 uren na het overlijden en uiterlijk op de zesde werkdag na het overlijden.’ De verlenging van deze termijn heeft gevolgen voor de termijn van aanmelding van herdenkingsbijeenkomsten e.d. op de begraafplaats, die doorgaans niet kunnen samenvallen met een begrafenis. Dit wordt geregeld in artikel 6 (‘Plechtigheden’) van de beheersverordening.

Artikel 23, tweede lid: ‘Begraving geschiedt in een algemeen graf, waarbij de houder van de begraafplaats bepaalt wie daarin wordt begraven, dan wel in een particulier graf, zijnde een graf waarop een uitsluitend recht is gevestigd, waarbij de rechthebbende bepaalt wie daarin wordt begraven.’

De term ´algemeen graf´ kwam in de oude wetstekst niet voor, maar werd al wel gebruikt in de beheersverordening uit 2006. In de nieuwe beheersverordening wordt de terminologie van de gewijzigde wet gevolgd.

Artikel 27a. In dit nieuwe artikel wordt bepaald dat de houder van de begraafplaats ten minste zes maanden en ten hoogste twaalf maanden voor het verstrijken van de termijn van uitgifte van een algemeen graf schriftelijk mededeling daarvan doet aan de belanghebbende bij het graf. Nu dit bij wet is geregeld is de noodzaak dit op te nemen in de modelbeheersverordening vervallen.

Artikel 28. Het eerste lid van dit artikel is gewijzigd in die zin, dat de minimumtermijn voor verlening van het uitsluitend recht op een graf van twintig jaar is teruggebracht tot tien jaar. De laatste zin van dit lid betreft de verlenging en luidt: ‘Het voor bepaalde tijd verleende recht wordt op verzoek, mits gedaan binnen twee jaar voor het verstrijken van de termijn, telkens verlengd, met dien verstande dat de houder van de begraafplaats kan bepalen dat een periode van verlenging niet korter is dan vijf jaar en niet langer is dan twintig jaar.’
Een en ander heeft gevolgen voor artikel 14 (‘Termijnen particuliere graven’) van de beheersverordening.

Het vierde, vijfde, zesde en zevende lid van artikel 28 bevatten nieuwe bepalingen betreffende kennelijke verwaarlozing van het onderhoud van een graf:
Lid 4: ‘In geval van kennelijke verwaarlozing van het onderhoud van een particulier graf, kan de houder van de begraafplaats, voor zover de plicht tot onderhoud niet bij hem ligt, deze verwaarlozing vastleggen in een schriftelijke verklaring, die hij toezendt aan de rechthebbende, die binnen één jaar na ontvangst in het onderhoud voorziet.’
Lid 5: ‘Indien de ontvangst van de verklaring, bedoeld in het vierde lid, niet bevestigd wordt, maakt de houder van de begraafplaats de verklaring bekend bij het graf en bij de ingang van de begraafplaats, gedurende een periode van vijf jaar dan wel totdat in die periode in het onderhoud is voorzien.’
Lid 6: ‘Indien toepassing is gegeven aan het vierde of vijfde lid en niet alsnog in het onderhoud van het graf is voorzien, vervalt het recht op het graf op het moment dat de periode van één dan wel vijf jaar, bedoeld in het vierde respectievelijk vijfde lid, is verstreken.’
Lid 7: ‘Indien het recht op het graf nog geen twintig jaar is gevestigd op het moment dat de periode, bedoeld in het vijfde lid is verstreken, blijft de bekendmaking in stand totdat de periode van twintig jaar is verstreken dan wel totdat in die periode in het onderhoud is voorzien. Indien niet voordien in het onderhoud van het graf is voorzien, vervalt het recht op het graf zodra de termijn van twintig jaar is verstreken.’
Deze bepalingen geven de houders van de begraafplaatsen de mogelijkheid de grafrechten van verwaarloosde graven vijf jaar na constatering en bekendmaking te laten vervallen, met dien verstande dat de minimale uitgiftetermijn (tien jaar) wordt gerespecteerd. Vóór de wetswijziging kon het recht pas dertig jaar na de laatste begraving vervallen. Voor de beheersverordening heeft dit overigens geen directe gevolgen. Wel wordt de formulering van de wijze van bekendmaking steeds gevolgd.

Artikel 32. Dit artikel gaf in de ongewijzigde wet de minister de mogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen omtrent de wijze van begraven, de inrichting van het graf en de afstand van de graven onderling. Dit is uitgebreid met de mogelijkheid regels te stellen omtrent het ruimen van de graven, het verwijderen van de grafmonumenten en de teraardebestelling van de overblijfselen der lijken. Deze wijziging kwam tot stand nadat was gebleken dat de samenleving behoefte had aan bepaalde richtlijnen voor met name het ruimen en de teraardebestelling van de overblijfselen. Met het oog hierop is in de beheersverordening een lid toegevoegd aan het artikel betreffende de ruiming en de bezorging van overblijfselen (artikel 24). Volgens dit lid heeft de beheerder de plicht er zorg voor te dragen dat er altijd met respect en piëteit wordt omgegaan met menselijke resten.

Artikel 32a. In dit nieuwe artikel wordt bepaald dat gedurende de periode dat een graf niet geruimd mag worden het artikel 20, eerste lid, aanhef en onder e en f, van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek niet van toepassing is op hetgeen op het graf is geplaatst. Dit artikel van het Burgerlijk Wetboek betreft de natrekking. In 2002 heeft de Hoge Raad de uitspraak gedaan dat graftekens (van graven met uitsluitend recht als bedoeld in artikel 28 Wet op de lijkbezorging) middels natrekking in eigendom toebehoren aan de eigenaar van de grond. De consequentie van deze uitspraak was dat de begraafplaats als eigenaar van grafmonumenten aansprakelijk was voor de schade die het grafmonument aan een ander grafmonument of aan een ander object, mens of dier aanbrengt (risicoaansprakelijkheid). Het nieuwe wetsartikel legt de eigendom en daarmee ook de risicoaansprakelijkheid van de graftekens bij de rechthebbende.

3.2. Vermindering administratieve lasten
Vele zaken zijn in de beheersverordening geregeld door middel van een meldingsplicht, zoals het houden van plechtigheden (art. 6), het doen begraven en het doen bijzetten of doen verstrooien van as en het door de nabestaanden zelf openen en sluiten van een graf (art.8). Een melding genereert weinig administratieve lasten. Slechts in twee gevallen dient in het model een vergunning te worden aangevraagd, i.e. voor het aanbrengen van een

grafkelder (art. 15) en voor het hebben van een grafbedekking (art. 19). De vergunningsplicht voor het hebben van een grafbedekking is in de nieuwe verordening gehandhaafd. Controle achteraf met als uiterste consequentie correctie is, juist bij grafbedekkingen, ongewenst. Het ontwerpen, de aanschaf en de plaatsing van een grafmonument gaat doorgaans met emoties gepaard. Wanneer achteraf blijkt dat het monument niet aan de eisen voldoet is het ondoenlijk om nabestaanden alsnog te vragen het gedenkteken aan te passen of te verwijderen.

De toestemming van het college, zoals vereist voor steenhouwers, hoveniers etc. die werkzaamheden op de begraafplaats willen verrichten heeft geen toegevoegde waarde. De beheerder heeft immers al de bevoegdheid tegen ongewenste praktijken op te treden. Afschaffing van de toestemmingsvereiste leidt tot vermindering van administratieve en bestuurlijke lasten.

3.3. Lex silencio positivo
In een voorgestelde nieuwe wijziging van de Wet op de lijkbezorging wordt in artikel 29 voor de vergunning tot opgraving een Lex silencio positivo (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) opgenomen. Dat wil zeggen dat wanneer op een aanvraag tot opgraving niet op tijd wordt beslist, de vergunning van rechtswege is verleend.

Bij de beide vergunningen die deze beheersverordening regelt (i.e. voor het grafmonument en voor de grafkelder) is niet voor een Lex silencio positivo gekozen. Op zich is hier tegen een Lex silencio positivo weinig bezwaar. De vergunningen worden doorgaans tijdig verleend of afgewezen. Daarbij kunnen ook van tevoren regels worden gesteld die voor een vergunning van rechtswege gelden (bijvoorbeeld over maatvoering en materiaalgebruik). Bij gemeenten bestaat echter veel zorg over het ontstaan van situaties waarbij toch niet aan deze regels wordt voldaan, zoals hiervoor al is uiteengezet. Gemeenten wensen één situatie te allen tijde te vermijden, namelijk dat nabestaanden worden geconfronteerd met een handhavingactie waarbij een grafmonument (of kelder) weer moet worden verwijderd omdat het niet aan de regels voldoet. Om die reden is in deze verordening afgezien van de Lex silencio positivo.

3.4. Europese Dienstenrichtlijn
De Europese Dienstenrichtlijn (Richtlijn 2006/123/EG) schrijft de Lex silencio positivo dwingend voor bij vergunningsstelsels die onder de reikwijdte van deze richtlijn vallen. Dat is bij de vergunningen die in deze verordening zijn opgenomen echter niet het geval. Het al dan niet toepassen van de Lex silencio positivo is dus een autonome keuze van de gemeente. De vorige verordening bevatte één bepaling die zich specifiek tot dienstverleners richtte, namelijk tot steenhouwers, hoveniers en anderen die op de begraafplaats werkzaamheden verrichten (art. 3, lid 1). Om te voorkomen dat de volle lasten van de Dienstenrichtlijn op deze bepaling zouden komen te rusten (screening en notificatie) is besloten de bepaling te schrappen. Bovendien is voor de ordelijke gang van zaken deze bepaling niet noodzakelijk, zoals hierboven is uiteengezet.

3.5. Verouderde regels
Artikel 30 van de verordening betreft de inwerkingtreding van de verordening. De beheersverordening begraafplaatsen behoorde tot de verordeningen waarover op grond van de Tijdelijke referendumwet (Trw) een referendum kon worden gehouden. De termijn van zes weken was voorgeschreven in art. 22 van de Trw. De Trw is echter per 1 januari 2005 vervallen. Vanaf dat tijdstip geldt artikel 142 van de Gemeentewet: Alle verordeningen treden in werking op de achtste dag na bekendmaking, tenzij daarvoor een ander tijdstip was aangewezen.

B. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1. Begripsbepalingen
In dit artikel worden de gebruikte begrippen gedefinieerd.
b en o. Grafkelders worden in de praktijk steeds vaker gebruikt. Deze constructies kunnen ook bovengronds worden geplaatst, als onderdeel van een muur of wand.
Wanneer een of meerdere lijken worden begraven of asbussen worden bijgezet in een grafkelder, spreekt men van een keldergraf, in tegenstelling tot een zandgraf.
e. Een particulier graf werd in het oude model aangeduid als ‘eigen’ graf. Ook in het algemeen spraakgebruik wordt de term ‘eigen graf’ nog altijd gebezigd. Het nieuwe model volgt echter de terminologie van de Wet op de lijkbezorging.
g. en m. De mogelijkheid wordt geboden as te doen verstrooien in of op de particuliere graven. Bij keldergraven, zeker wanneer deze onderdeel zijn van een muur of wand, is dit niet goed mogelijk. Regels voor het verstrooien van as op particuliere graven kunnen desgewenst worden opgenomen in artikel 11 (Indeling graven en asbezorging).
k. De term rechthebbende is nader gedefinieerd.

Artikel 2. Uitbreiding begrip particulier graf
Voor een particulier graf, particulier urnengraf, particuliere urnennis en particuliere gedenkplaats gelden vrijwel dezelfde rechten en plichten.

Artikel 3. Openstelling begraafplaats(en)
Dit artikel maakt het de beheerder tevens mogelijk de begraafplaats geheel of gedeeltelijk te sluiten wanneer dit voor het ruimen van graven noodzakelijk is.

Artikel 4. Ordemaatregelen
Het model bevat gedragsvoorschriften voor hen die van de begraafplaats gebruik maken, in het belang van orde, rust en netheid. Tegen overtreding van de voorschriften is straf bedreigd. De politie kan als gevolg van de strafbedreiging tegen ordeverstoringen optreden en zo nodig proces verbaal opmaken.
De in het oude model opgenomen bepaling dat personen die werkzaamheden aan grafbedekkingen op de begraafplaats hebben te verrichten daarvoor toestemming van het college dienen te vragen is geschrapt. De eis was gesteld in het kader van de openbare orde: Steenhouwers en hoveniers moeten zich er steeds van bewust zijn dat hun werkzaamheden storend kunnen zijn voor rouwenden en tijdens uitvaartplechtigheden. De bevoegdheid van de beheerder om personen weg te sturen als zij zich niet aan zijn aanwijzingen houden biedt echter, samen met de verbodsbepalingen, voldoende mogelijkheden om tegen ongewenste activiteiten op te treden. Denkbaar is dat men ter controle een bewijs moet kunnen overleggen dat men in opdracht van de rechthebbende van het graf aan het werk is.
Aan een uitzondering op de regel als bedoeld in het derde lid onder a bestaat behoefte omdat men soms dichtbij een graf moet kunnen komen met een motorrijtuig. Aangezien een dergelijke handeling niet overeenstemt met het beeld van orde en rust dient met het verlenen van de ontheffing uiterst terughoudend te worden omgegaan. De situatie kan uiteraard per begraafplaats verschillen.

Artikel 5. Verboden
De verboden zijn toegevoegd aan de verordening omdat het niet altijd duidelijk is voor personen die de begraafplaats betreden wat wel en niet wenselijk is op de begraafplaats. Ook is in lid 3 vastgelegd dat de beheerder in mag grijpen bij onwenselijk gedrag.

Artikel 6. Plechtigheden
Met dit artikel wordt beoogd plechtigheden ordelijk te doen verlopen. Door te eisen dat de mededeling vijf werkdagen vooraf moet plaatshebben, kan worden voorkomen dat de plechtigheid samenvalt met een begrafenis. Een begrafenis dient volgens de wet uiterlijk op de zesde werkdag na het overlijden te geschieden.

Bijeenkomsten die het karakter van een plechtigheid te buiten gaan, kunnen het karakter hebben van een openbare manifestatie. Hiervan moet vooraf kennisgeving worden gedaan aan de burgemeester volgens de Wet openbare manifestaties van 1988 en mogelijk van toepassing zijnde APV-bepalingen, zoals artikel 2.1 van de model-APV.

Artikel 7. Opgravingen en ruimen
Uitdrukkelijk is gesteld dat bij opgraving van een lichaam of bij ruiming van een of meer graven alleen de personen aanwezig mogen zijn die met de werkzaamheden zijn belast.

Artikel 8. Kennisgeving voor begraven en asbezorging, openen en sluiten van het graf
Een schriftelijke kennisgeving is nodig omdat duidelijk vast moet liggen wat voor graf er wordt gevraagd. De as kan volgens artikel 62 van de Wet op de lijkbezorging worden bijgezet in of op een graf dan wel op een afzonderlijke plaats, meestal een urnennis.
In de vorige VNG-verordening was de bepaling opgenomen dat het lijk bij aankomst op de begraafplaats of in het crematorium voorzien diende te zijn van een identiteitskenmerk. Deze bepaling is geschrapt, aangezien dit vereiste volgt uit artikel 8 van de Wet op de lijkbezorging.
Indien de nabestaanden alle of bepaalde werkzaamheden zelf willen verrichten zijn, ook om redenen van veiligheid, toch de aanwijzingen en de hulp van het personeel van de begraafplaats nodig. Het gaat dan vooral om het openen en sluiten van het graf. De werkzaamheden kunnen eventueel door de nabestaanden en het personeel van de begraafplaats samen worden verricht. Zo kunnen de nabestaanden bijvoorbeeld een begin maken. Vervolgens kan het personeel de handelingen verrichten waar ervaring voor nodig is of die van de nabestaanden te zware lichamelijke inspanning vragen. Werkzaamheden als het aanbrengen van de grafranden ter stutting van de grond om het geopende graf en het verwijderen van die randen voor het sluiten van het graf zullen door het personeel moeten worden verricht.

Artikel 9. Over te leggen stukken
De Wet op de lijkbezorging schrijft voor dat de behandelende arts of de gemeentelijke lijkschouwer een verklaring van overlijden afgeeft aan de ambtenaar van de burgerlijke stand (artikel 12). Vervolgens geeft deze schriftelijk verlof tot begraven of cremeren (artikel 11). Dit verlof dient te worden overlegd aan de beheerder. Door de medewerking aan de begrafenis te weigeren wanneer dit verlof niet in zijn bezit is voldoet de beheerder aan de wettelijke vereisten.
Vanuit het oogpunt van vermindering van administratieve lasten verdient het aanbeveling het hierboven genoemde traject zo soepel mogelijk te doen verlopen. Sommige gemeenten slaan één stap over: de ambtenaar van de burgerlijke stand is tevens de beheerder van de begraafplaats. Een digitalisering van de genoemde processen en voorgeschreven formulieren zal aanzienlijk bijdragen aan de reductie van administratieve lasten. Volgens de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer, ontvangen op 15 mei 2009 bij de behandeling van de Wijziging van de Wet op de lijkbezorging, werkt de minister van Justitie aan een wetsvoorstel elektronische burgerlijke stand dat hierin voorziet.
De bezorging van as omvat zowel het bijzetten als de verstrooiing.
Er mag van worden uitgegaan dat het stoffelijk overschot van de rechthebbende zelf in het particuliere graf mag worden bijgezet. Het verzoek tot overschrijving van het recht dient in dit geval wel vóór de bijzetting te worden gedaan.
De wettelijke minimum grafrusttermijn is de termijn dat een lijk volgens de wet ten minste begraven moet blijven voordat het mag worden geruimd. Het is voorgekomen dat in particuliere graven begravingen of bijzettingen betrekkelijk kort voor het aflopen van de uitgiftetermijn plaatsvonden. Daarom is vastgelegd dat in dergelijke gevallen begraving of bijzetting alleen kan plaatsvinden onder gelijktijdige verlenging van de uitgiftetermijn.

Artikel 10. Tijden van begraven en asbezorging

Artikel 35 van de Wet op de lijkbezorging verplicht tot de mogelijkheid van begraven op iedere dag gedurende een bij gemeentelijke verordening te bepalen tijd, met uitzondering van zon- en feestdagen. Gemeenten zijn vrij te bepalen dat ook op zondag of een algemeen erkende feestdag wordt begraven. Joodse begrafenissen vinden niet plaats op de sabbat (i.e. zaterdag). Het Nederlands-Israëlitisch Kerkgenootschap heeft er daarom belang bij dat de begraafplaatsen op zondagen en niet-Joodse feestdagen voor een begrafenis kunnen worden opengesteld. Daarnaast zijn er ook andere gevallen denkbaar waarin de nabestaanden er een belang bij hebben om op een zon- of feestdag een begrafenis of asbezorging te kunnen doen plaatshebben. In de praktijk is het mogelijk om de begraafplaats alleen in bijzondere gevallen hiervoor open te stellen.
Een bijzonder geval kan zich voordoen als de burgemeester toestemming heeft gegeven om een lijk binnen 36 uur te begraven. Sommige nabestaanden vragen om deze toestemming om godsdienstige redenen. Daarnaast kan spoed geboden zijn in geval van lijkvinding.

Artikel 11. Indeling van graven en asbezorging
Naast de particuliere graven noemt dit artikel de verschillende andere soorten van voorzieningen op de begraafplaats.

Artikel 12. Volgorde van uitgifte
Een graf zal alleen buiten de volgorde van ligging worden toegewezen als dit niet bezwaarlijk is voor de situatie op de begraafplaats. Hierbij kan worden gedacht aan het aanzien van de begraafplaats en de gesteldheid van de bodem.

Artikel 13. Categorieën
Een indeling in categorieën is nodig als het college verschillende regels wil vaststellen voor de grafbedekkingen op de graven die liggen op de verschillende delen (categorieën) van de begraafplaats.

Artikel 14. Termijnen particuliere graven
Volgens artikel 28, eerste lid van de Wet op de lijkbezorging kan het recht op een graf voor ten minste tien jaar worden verleend. Voor de gemeente Opsterland is de periode van uitgifte van het recht op een particulier gesteld op twintig of dertig jaar. Voor de verlenging is de periode tien jaar.
Soms verkeren rechthebbenden in de onjuiste veronderstelling dat de uitgiftetermijn pas begint te lopen op het moment van de eerste begraving of bijzetting. Daarom is de laatste zin in het eerste lid van artikel 14, betreffende de aanvang van de termijn, opgenomen.
De Wet op de lijkbezorging bepaalt in artikel 28 dat vanaf twee jaar voor het verstrijken van de lopende termijn verlenging van de termijn kan worden aangevraagd. Binnen een jaar na het begin van deze periode moet, volgens het tweede lid van genoemd wetsartikel, het college de rechthebbende op het graf mededelen dat de termijn gaat aflopen. Volgens het oude wetsartikel diende deze mededeling schriftelijk te geschieden ‘aan de rechthebbende wiens adres de houder van de begraafplaats bekend is of redelijkerwijs bekend kan zijn’. Het laatste deel van de zin (‘of redelijkerwijs bekend kan zijn’) is bij de wijziging van de wet geschrapt. In het kader van de vermindering van administratieve lasten komt de verantwoordelijkheid voor het geven van het juiste adres nu uitdrukkelijk bij de rechthebbende te liggen (lid 7). Van de houder van de begraafplaats wordt dan niet méér verlangd dan dat hij het adres uit zijn eigen administratie gebruikt. Tevens ontslaat dit de beheerder van de plicht het GBA-netwerk te (doen) raadplegen. Wanneer niet binnen drie maanden om verlenging van het recht is verzocht, dient de mededeling bekend te worden gemaakt bij het graf en bij de ingang van de begraafplaats tot aan het einde van de periode dat de rechthebbende om verlenging van de termijn van uitgifte kan vragen.
Indien er ten tijde van de opheffing van de begraafplaats nog rechten op particuliere graven bestaan, zal in overleg met de rechthebbenden moeten worden bezien welke beslissingen er ten aanzien van die graven zullen worden genomen.

Artikel 15. Grafkelder
Dit artikel spreekt voor zich.

Artikel 16. Overschrijving van verleende rechten
Het recht op een particulier graf wordt verleend door een beschikking van het college. Hierin wordt aan de aanvrager het uitsluitend recht gegeven om lijken in een bepaald graf te doen begraven. In juridisch opzicht is een vergelijking mogelijk met de vergunning een standplaats in te nemen op de openbare weg. De koopman mag op een bepaalde plaats staan. Net als bij de standplaatsvergunning steunt het recht om lijken in een bepaald graf – vroeger aangeduid als 'eigen graf' – te begraven op een persoonlijke beschikking. De eigenaar kan zijn recht dus niet verkopen. Het recht kan op verzoek van de rechthebbende wel worden overgeschreven op een ander.
In de vorige verordening was bepaald dat het recht op een graf slechts kon worden overgeschreven op naam van de echtgenoot of levenspartner van de (overleden) rechthebbende dan wel op naam van een bloedverwant of aanverwant tot en met de derde graad. Slechts wanneer er gewichtige redenen bestonden was overschrijving op naam van een ander mogelijk. Uit de praktijk bleek dat deze beperking niet of lastig te handhaven is en bovendien administratieve lasten veroorzaakt. Daarom is deze regel geschrapt. Wel wordt nu de mogelijkheid geboden het recht over te schrijven op naam van een rechtspersoon.
Het is gewenst dat er na overlijden van een rechthebbende een nieuwe rechthebbende wordt aangewezen die de verantwoordelijkheid voor de grafruimte en de daaraan verbonden kosten op zich neemt. De termijn, waarbinnen de aanvraag tot overschrijving kan worden gedaan, is gesteld op een jaar na het overlijden van de rechthebbende. Er is geen reden een langere termijn aan te houden.
Het vierde lid van dit artikel geeft het college de mogelijkheid zo nodig van de genoemde termijn af te wijken.
In het geval dat de stoffelijke resten van de rechthebbende in het graf moeten worden bijgezet dient het verzoek tot overschrijving vóór de bijzetting te worden gedaan. Doorgaans worden, na een overlijden, door de nabestaanden meteen al de noodzakelijke regelingen getroffen. Logischerwijs is dan het aanwijzen van een nieuwe rechthebbende daar één van. Wanneer nabestaanden ontbreken is er de mogelijkheid de rechten over te schrijven op naam van de notaris die de nalatenschap beheert, of op naam van de Stichting Grafzorg Nederland.

Artikel 17. Afstand doen van graven
Dit artikel is opgenomen om buiten twijfel te stellen dat de rechthebbende afstand van het graf kan doen.

Artikel 18. Vervallen grafrecht
In lid 1 wordt weergegeven onder welke omstandigheden grafrecht kan vervallen. Ook het college kan grafrechten vervallen verklaren op bepaalde gronden. Deze zijn in dit artikel uiteengezet. Bij het vervallen van grafrecht vindt er geen restitutie plaats van (een deel van) de betaling van de grafrechten.

Artikel 19. Vergunning grafbedekking
Als elke regelgeving voor grafbedekkingen ontbreekt kan het aanzien van begraafplaatsen chaotisch worden. Ook en vooral dienen de veiligheidsaspecten te worden genoemd. Het andere uiterste, een strak keurslijf van bepalingen die elke persoonlijke of kunstzinnige uiting aan banden legt of onmogelijk maakt, moet worden voorkomen. Dit model geeft de burgers de nodige vrijheid; het beperkt zich tot het aangeven van minimumeisen voor de afmetingen, constructie en materiaalkeuze waaraan de grafbedekking moet voldoen. Deze eisen zijn uitgewerkt in de nadere regels van het college.
De vergunningseis geldt voor de grafbedekkingen op particuliere graven, en omvat zowel het gedenkteken als de winterharde beplantingen.
De mogelijkheid tot het verlenen van een ontheffing van de vastgestelde nadere regels voor

de grafbedekking, zoals was opgenomen in art. 17 van de oude verordening, is overbodig. De bevoegdheid van het college om te beslissen op een vergunningsaanvraag die niet met de nadere regels strookt, is immers discretionair.
Als er geen grafbedekking wordt aangebracht zal wel moeten worden aangeduid dat er iemand begraven ligt om te voorkomen dat bezoekers ongewild over het graf lopen. Uit een aanduiding bij het graf en uit de administratie zal voorts moeten blijken wie daar begraven is.

Artikel 20. Grafbeplanting
Dit titel is aangepast om ook meerjarige beplanting te vatten in dit artikel.
In de dagelijkse praktijk rijzen er nog wel eens problemen over verwijderde bloemen en eenjarige planten zoals afrikanen en geraniums. Omdat de bloemen en planten eigendom zijn van de rechthebbenden of de belanghebbenden is een waarschuwing vooraf op zijn plaats. Het zou echter veel te omslachtig zijn genoemde personen steeds per brief te waarschuwen dat de verwaarloosde planten of verwelkte bloemen zullen worden verwijderd. Het verdient aanbeveling om het beleid ten aanzien van de planten en bloemen mee te delen bij de afgifte van de vergunning voor het hebben van een grafbedekking en bekend te maken op het mededelingenbord op de begraafplaats. Het is gewenst om verwelkte bloemen niet te snel te verwijderen omdat gesteld mag worden dat zij passend zijn bij de sfeer van de begraafplaats.

Artikel 21. Verwijdering grafbedekking na verstrijken van de termijn
De rechthebbende dient volgens artikel 28, tweede lid van de Wet op de lijkbezorging ten minste een jaar voor het verstrijken van de termijn van het recht op de hoogte te worden gesteld van dit feit, en van de mogelijkheid verlenging van het recht te vragen. In veel gevallen kan dan gelijktijdig de mededeling worden gedaan dat, wanneer niet om verlenging wordt verzocht, het college opdracht zal geven de grafbedekking na het verstrijken van de termijn te verwijderen en het graf te ruimen. Tevens kan worden medegedeeld dat de grafbedekking dertien weken na verwijdering aan de gemeente vervalt.
Ook nabestaanden van overledenen die zijn begraven in een algemeen graf dienen, volgens artikel 27a van de Wet op de lijkbezorging, op hoogte te worden gesteld van het verstrijken van de termijn van uitgifte. Hierbij kan dan gelijktijdig de mededeling worden gedaan dat de mogelijk aanwezige grafbedekking zal worden verwijderd en dat het graf zal worden geruimd.
De bordjes bij de graven met een mededeling dienen alleen aan de bezoekers van die graven op te vallen. Op enkele begraafplaatsen zijn goede ervaringen opgedaan met bordjes van 15 x 10 cm in een onopvallende kleur.
De grafbedekking kan ook worden verwijderd nadat het college het grafrecht vervallen heeft verklaard omdat er na het overlijden van de rechthebbende niet tijdig een nieuwe rechthebbende is aangewezen of omdat het onderhoud van het graf is verwaarloosd (artikel 28, zesde lid van de Wet op de lijkbezorging). In dat geval geldt eveneens het vereiste van de voorafgaande mededeling per brief of door het plaatsen van een bordje bij het graf gedurende minstens een jaar.
In het vorige model was voor de recht- of belanghebbende de mogelijkheid opgenomen een aanvraag in te dienen om de grafbedekking na verwijdering een bepaalde periode ter beschikking te houden. Dit bracht veel administratieve lasten met zich; daarom is deze mogelijkheid in de nieuwe verordening niet meer opgenomen. Voor relevante wetgeving omtrent eigendom van roerende zaken zie artikel 8, Burgerlijk Wetboek Boek 5 en artikel 5:30 Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 22. Onderhoud door rechthebbende
In dit artikel worden de rechten en de plichten van de rechthebbende ten aanzien van de grafbedekking omschreven.
De eigendom en daarmee ook de risicoaansprakelijkheid van hetgeen op het graf is geplaatst ligt, volgens art. 32a van de Wet op lijkbezorging, bij de rechthebbende. Van natrekking is geen sprake zolang het graf niet geruimd mag worden.

Hier wordt nogmaals gesteld dat het beleid dat burgemeester en wethouders ten aanzien van het onderhoud voeren duidelijk dient te worden bekend gemaakt: gemeente pleegt geen onderhoud aan de grafmonumenten zelf, maar draagt alleen zorg voor het groenonderhoud op de begraafplaatsen. De aard en de afmetingen van de grafbedekkingen op particuliere graven en de termijn van uitgifte van deze graven met het recht om deze termijn steeds te verlengen, maken dat bij deze grafbedekkingen zeker niet kan worden volstaan met het minimum aan onderhoud door de gemeente. De plicht tot onderhoud ligt dan ook bij de rechthebbende. Indien er sprake is van verwaarlozing van de grafbedekking kan de beheerder van de begraafplaats de rechthebbende of de gebruiker aanspreken en sommeren tot het verrichten van herstelwerkzaamheden aan de grafbedekking. De Wet op de lijkbezorging bepaalt in artikel 28, het vierde tot en met het zevende lid, dat het recht op het graf vervalt wanneer vijf jaar na constatering en bekendmaking van de verwaarlozing niet in het onderhoud is voorzien. Hierbij wordt rekening gehouden met de termijn van grafrust en de uitgiftetermijn van het graf.

Artikel 23. Onderhoud door de gemeente
In dit artikel is duidelijk omschreven welke onderdelen van het onderhoud door de gemeente worden verzorgd. Het onderhoud door de gemeente is een minimale zorg met de bedoeling dat de begraafplaats als geheel een verzorgd aanzien heeft. Op de graven kunnen winterharde beplantingen worden aangebracht, zoals rozen, coniferen en buxushagen. De zorg voor deze blijvende beplantingen kan omvatten het snoeien, het verwijderen van onkruid en het aanbrengen van nieuwe planten. Het verdient aanbeveling om het beleid dat burgemeester en wethouders ter uitvoering van dit artikel voeren mede te delen bij de afgifte van de vergunning voor het hebben van een grafbedekking en/of bekend te maken op het mededelingenbord op de begraafplaats.

Artikel 24. Ruiming, bezorging van overblijfselen en as
Volgens artikel 31, tweede lid van de Wet op de lijkbezorging kan een particulier graf alleen geruimd worden met toestemming van de rechthebbende. Het recht op een graf kan echter vervallen na het verstrijken van de termijn, of omdat er na het overlijden van de rechthebbende niet tijdig een nieuwe rechthebbende is aangewezen. Ook kan het recht vervallen na verwaarlozing van het onderhoud, volgens artikel 28, zesde lid van de Wet op de lijkbezorging.
De mededeling dat het college voornemens is om de graven te ruimen wordt gedaan zowel aan de rechthebbenden op particuliere graven als aan de nabestaanden van overledenen die zijn begraven in een algemeen graf.
Eenieder kan van zijn zienswijze doen blijken, bijvoorbeeld omdat het graf van historische betekenis is (zie artikel 25).
Volgens het derde lid van artikel 24 kan de rechthebbende vragen om de overblijfselen te doen verzamelen om deze te cremeren, dan wel bij te zetten in een ander graf op dezelfde begraafplaats of over te brengen naar een andere begraafplaats. Ook wordt de mogelijkheid gegeven om de overblijfselen in dezelfde grafruimte te doen plaatsen (het zogenaamde schudden). Het graf wordt dan extra diep uitgegraven, en de overblijfselen worden onderin geplaatst. De rechthebbende kan dan vervolgens het graf bestemmen voor andere overledenen. Op deze wijze kan het graf gedurende langere tijd in dezelfde familie blijven.
Met betrekking tot het ruimen is in het model gekozen voor een zorgplicht voor de gemeente, als beheerder van de begraafplaats. Op de beheerder rust de plicht er zorg voor te dragen dat met de menselijke resten welke bij de ruiming van een graf worden aangetroffen te allen tijde respectvol wordt omgegaan. Er dienen bovendien maatregelen te worden getroffen zodat bezoekers van de begraafplaats niet met de menselijke resten worden geconfronteerd.

Artikel 25. Lijst
Het is voorgekomen dat graven die van bijzondere waarde zijn ondoordacht werden geruimd. Een graf kan van betekenis zijn vanwege de persoon die er is begraven, maar ook uitsluitend

vanwege het gedenkteken. De overledene kan voor de plaatselijke gemeenschap van betekenis zijn geweest. Het gedenkteken kan opvallen door zijn vormgeving en door het gebruikte materiaal. Als voorbeeld kunnen gietijzeren gedenktekens worden genoemd, vaak subtiel voorzien van symbolen van de dood. Het materiaal herinnert aan een reeds lang verdwenen nijverheid en is alleen al daardoor van waarde. Er dienen maatregelen te worden getroffen zodat graven van bekende overledenen niet meer ondoordacht worden geruimd en zeldzame voorwerpen op een terrein dat zozeer aan het verleden herinnert, behouden blijven. Bij twijfel over de betekenis van het gedenkteken verdient het aanbeveling een deskundige te raadplegen.

Artikel 26. Beheer
Het beheer van begraafplaatsen wordt gevoerd onder verantwoordelijkheid van het college. Zijn kunnen andere personen belasten met diverse taken die te maken hebben met de begraafplaatsen, waaronder de administratie, het onderhoud en de dagelijkse leiding van de begraafplaatsen.

Artikel 27. Register en plaats registratie
Het is verplicht om een registratie van begraven lijken en as bij te houden. In dit artikel worden de eisen rondom de registratie vastgelegd.

Artikel 28. Strafbepaling
De beheersverordening begraafplaatsen is een besluit van het gemeentebestuur op overtreding waarvan straf is gesteld. Een dergelijk besluit wordt op dezelfde wijze bekendgemaakt als alle overige besluiten van het gemeentebestuur die algemeen verbindende voorschriften inhouden (zie artikel 139 van de Gemeentewet). Voorts is de gemeente gehouden dit besluit mede te delen aan het parket van het arrondissement waarin de gemeente is gelegen, volgens artikel 143 van de Gemeentewet.

Artikel 29. Overgangsbepaling.
Dit artikel spreekt voor zich.

Artikel 30. Inwerkingtreding en citeertitel
Hier geldt artikel 142 van de Gemeentewet: Alle verordeningen treden in werking op de achtste dag na bekendmaking, tenzij daarvoor een ander tijdstip was aangewezen. Moment van intrekken vorige verordening valt samen met inwerkingtreding van de nieuwe verordening. In de citeertitel wordt een jaartal opgenomen om de betrokken regeling te onderscheiden van de voorgaande regeling.