Datum vergadering	29 april 2021
Omschrijving agendapunt	Voorstel tot vaststelling van het uitvoeringsplan begraven, de bijbehorende verordeningen en kostenopbouw
Portefeuillehouder	wethouder M.J. Poissonnier-Dekker

Samenvatting

Met dit raadsvoorstel wordt aan u het uitvoeringsplan begraven gevraagd vast te stellen waarmee voor elke begraafplaats in de gemeente Sluis individuele uitgangspunten en een bijbehorend onderhoudsplan wordt vastgesteld. Ook zijn de tarieven opnieuw bepaald op basis van een analyse en herberekening van de kostenstructuur wat heeft geleid tot juiste nieuwe tarieven waarbij de wensen van de Raad als kader zijn meegenomen: maximaal 66% kostendekkendheid en vergelijking met de naastgelegen gemeente.
De onderhoudsplannen, de nieuwe tarieven en wettelijke ontwikkelingen zijn vervolgens vertaald naar nieuwe verordeningen zodat alle relevante regelgeving actueel en overeenstemmend is.

Aan de raad,

Aanleiding
Op 24 september 2020 is in de gemeenteraad de visie Begraafsplaatsen vastgesteld met daarin een aantal uitgangspunten die uitgewerkt zouden worden in een raadsvoorstel begin 2021 met daarin de uitwerking van de visie, het vaststellen van de nieuwe tarieven ten aanzien van begraven en een voorstel tot het wijzigen van de Beheersverordening en aanverwante verordeningen op basis van de nieuwe uitgangspunten en tarieven.

In dit raadsvoorstel zullen de bovengenoemde onderdelen per onderwerp worden behandeld.

Uitwerking plan van aanpak onderhoud begraafplaatsen

In het raadsvoorstel van 16 september 2020 zijn de volgende uitgangspunten besloten ten aanzien van de uitstraling en het onderhoud van de begraafplaatsen.

- Alle 16 begraafplaatsen blijven gehandhaafd
- Opstellen Uitvoeringsprogramma Begraven 2021-2026.In dit uitvoeringsprogramma worden de volgende zaken nader uitgewerkt naar mogelijkheden en fasering:
    - Er worden uitwerkingsplannen opgesteld voor alle begraafplaatsen;
    - Er wordt nagegaan waar mogelijk is om (meer) ruimte te creëren om afscheid te nemen van een overledene en door de plaatsing van herdenkingszuilen (voor zover mogelijk) op iedere begraafplaats;
    - Nieuwe vormen van begraven zullen worden gerealiseerd op de begraafplaats in Breskens (locatie Oude rijksweg). Dit zal in het uitwerkingsplan voor deze begraafplaats worden meegenomen.
    - Waar mogelijk zal rekening worden gehouden met de wens om de toegankelijkheid te verbeteren;
    - Waar mogelijk wordt ook het onderhoud van het publieke groen op de begraafplaatsen verbeterd;
    - Het toezicht op het onderhoud van de graven zal op een passende wijze worden verbeterd zodat de totale uitstraling van de begraafplaatsen verbeterd.

In bijlage “08 Uitvoeringsplan begraafplaatsen 2021-2031” kunt u de uitwerking van dit plan terugvinden. Het plan is conform de door u vastgestelde uitgangspunten opgesteld en ziet toe op het gefaseerd uitvoeren van een optimalisatieslag qua onderhoud en uitstraling op alle 16 begraafplaatsen.
Het Uitvoeringsplan is ingedeeld per begraafplaats zodat een goed beeld ontstaat van de optimalisatieslag per begraafplaats en waarbij het onderhoud is gekoppeld aan de actualisatie van de begraafplaatsen administratie.

Dit onderhoudsplan zal als basis dienen om in overleg te treden met stads- en dorpsraden. In deze afstemming zal ook nadrukkelijk de mogelijkheid worden besproken tot ‘zelfrealisatie’ vanuit/door de bevolking zoals besproken in de behandeling van de visie op begraafplaatsen in de Raad van september 2020 en wat door u toen is meegeven als wens. Afhankelijk van de beschikbare ruimte op een begraafplaats wordt nagegaan of het mogelijk is de herdenkingszuil zo snel mogelijk te realiseren.

Tarievenstructuur

Na de behandeling en vaststelling van visie op Begraafplaatsen met de daarbij door u geformuleerde wensen heeft er een uitgebreide analyse plaatsgevonden om inzicht te krijgen in de huidige kostenstructuur, wettelijke eisen en de gewenste kostenstructuur, waarbij vooraf het kader is gesteld vanuit u dat het dekkingspercentage maximaal 66% mag bedragen. In principe valt de exploitatie van begraafplaatsen onder de wet Markt en Overheid en moet de exploitatie 100% kostendekkend zijn maar deze wet laat ruimte voor de gemeenteraad om uitzonderingen te maken wanneer de u het algemeen belang zwaarder vindt wegen dan de kostendekkendheid. Op 23 oktober 2014 heeft u reeds een besluit genomen om de exploitatie van de begraafplaatsen uit te zonderen van de eis tot 100% kostendekkendheid vanwege het algemene belang dat de tarieven anders onredelijk zouden moeten stijgen. Met dit besluit uit 2014 geeft de gewenste kostendekkendheid van 66% juridisch geen problemen. Daarnaast heeft u aangegeven dat de tarieven voor begraven meer in overeenstemming dienen te zijn met die van de naastliggende gemeenten.

De kosten waar onze burgers in verband met begraven mee te maken krijgen bij de gemeente zijn:

- De legeskosten (samenhangend met de registratie van overlijden in het Basisregistratiesysteem Personen)
- Kosten van begraven en onderhoud begraafplaatsen
    - De directe uitvoeringskosten (het feitelijk ter aarde bestellen van een overledene op een begraafplaats of plaatsen / bijzetten van een urn)
    - De grafrechten (kosten voor het graf gedurende een bepaalde tijd welke wordt bepaald door de nabestaanden)
    - Optioneel is de keuze aan de nabestaanden om grafbedekking of grafmonumenten op het graf aan te brengen. Hiervoor zijn eveneens rechten verschuldigd.
    - Optioneel is de keuze aan de nabestaanden om de grafrechten na afloop van de in eerste instantie overeengekomen periode te verlengen met een bepaalde tijd.

De activiteiten (kosten) voor het begraven als totaal voor de gemeente bestaan grofweg uit de volgende kostensoorten:

- De registratie van overlijden in het BRP
- De feitelijke ter aarde bestelling van de overledene
- Eventueel toezicht op plaatsen grafelementen/aanbrengen van grafbedekking
- Toezicht op de begraafplaats
- Het groenonderhoud
- De kosten van ruiming van een graf na afloop van de periode waarvoor grafrechten zijn betaald.

Deze kosten, op de registratie van overlijden na, worden aangemerkt als de kosten van beheer van de begraafplaatsen.

Een analyse van deze kosten in de administratie en de tot nu toe gehanteerde kostenopbouw leverde een aantal inzichten op welke gevolgen hadden voor de nieuwe op te stellen tarieven:

- Het toerekenen van de kosten van ruiming van een graf werkt kostenverhogend in het tarief voor begraven;
- Het objectief toerekenen van de kosten groenonderhoud werkt kostenverhogend.
- Het objectief toerekenen van mensen en middelen aan het begraven leidt tot een kostenverlaging van het tarief voor begraven
- Het doorvoeren van een tariefonderscheid tussen begraven en het plaatsen van een urn leidt tot een (substantiële) verlaging van de kosten voor het plaatsen / bijzetten van een urn;
- Het realistisch toerekenen van de kosten voor de begraafplaatsenadministratie leidt tot een kostenverhoging in het tarief voor begraven;
- Het nakomen van in het verleden gemaakte afspraken met derden heeft een kostenverhogend effect op de tarieven (niet alle kosten kunnen worden doorgerekend aan derden);
- Het wegvallen van het kunnen declareren van de BTW bij het BCF een kostenverhogend effect heeft;
- Er voor het ruimen van graven in de toekomst een voorziening moet worden gevormd en deze vanuit de leges moet worden gevoed;

Vanuit deze bevindingen is een nieuwe kostenberekening gemaakt die zorgt voor een juiste kostenberekening waarin alle gevolgen van de bevindingen zijn verwerkt en die zoveel als mogelijk rekening houdt met de wensen van de Raad. Per saldo zullen de tarieven voor de grafrechten iets stijgen op die van het plaatsen van een urn na. Het plaatsen van een urn wordt (substantieel) goedkoper. Aan de opbrengstenkant is ook wel een stijging van de opbrengsten te verwachten doordat er in het vervolg, door een goede administratie, tijdig de vraag wordt gesteld aan de nabestaanden of men het grafrecht wil verlengen waar dat nu niet gebeurt. Navraag en uit ervaring bij de buurgemeente blijkt dat gemiddeld 10 tot 20% hier gebruik van maakt. Voorzichtigheidshalve is hier uitgegaan van 10%. En de stijging wordt ook veroorzaakt door het verdisconteren van de kosten van het ruimen van een graf in de toekomst. Dit deel van de meeropbrengsten zullen worden toegevoegd aan een voorziening voor de eventuele toekomstige ruiming van het graf. Er wordt in dit raadsvoorstel ook voorgesteld deze voorziening in te stellen. Na twee jaar zal een evaluatie plaatsvinden op alle financiële aspecten en eventuele bijstellingen zullen worden doorgevoerd waarbij het door u gestelde kader van 66% leidend zal blijven.

Daarnaast zal het deel van meeropbrengsten vanuit de verlengingen worden aangewend om in de komende jaren de ruimingen te laten plaatsvinden van de graven waarvoor geen verlenging van het grafrecht is gekocht. Omdat deze kosten in het verleden niet in de tarieven waren verdisconteerd, is hier geen voorziening voor getroffen waardoor er geen middelen voor het ruimen zijn. In de visie, die in september 2020 is vastgesteld, is uitgebreid ingegaan op het ruimen, waarbij beschreven is wat er moet gebeuren, welke handvatten de gemeente hiervoor heeft en dat dit een wettelijke taak is. De kosten van de ruiming worden geschat op € 50.000 per jaar in de komende 10-15 jaar. De ruimingen zullen in eerste instantie in de komende twee jaren plaatsvinden op de graven die aangeschreven zijn en waarvan de nabestaanden hebben aangegeven geen verlenging te wensen. In de jaren erna zal dit per begraafplaats gaan plaatsvinden waarbij met empathie te werk zal worden gegaan en in afstemming met betrokken partijen. Bij de verordeningen is nu een hardheidsclausule opgenomen zodat het college bij schrijnende gevallen afwijkend van het ruimingsprotocol kan beslissen. Mocht het bedrag van € 50.000 niet geheel zijn uitgegeven in enig jaar, wordt voorgesteld het overschot in dezelfde voorziening te storten die ook dienst voor de toekomstige ruimingen.

Vanuit uw wens is met de gemeente Terneuzen contact geweest over hun kostenonderbouwing omdat zij lagere tarieven kennen. De kostenonderbouwing zoals deze voor de gemeente Sluis is berekend, komt overeen met de wijze van berekenen van de gemeente Terneuzen. Dat de gemeente Terneuzen toch lagere tarieven kent, wordt veroorzaakt door:

- Men begraaft in Terneuzen drie mensen in een algemeen graf
- In de gemeente Sluis is dit niet mogelijk door de grondwaterstand
- Men heeft meer begrafenissen per jaar en minder begraafplaatsen waardoor de verhouding tussen baten en kosten anders is
- Terneuzen loopt niet meer voor, dat wil zeggen dat de medewerkers van Beheer niet meer aanwezig zijn bij de begrafenisplechtigheid. In de gemeente Sluis wordt dit wel gedaan door het

team Beheer waarbij de medewerkers in stemmige kledij de ter aardestelling begeleiden, gemiddelde tijdsbesteding hieraan is 2 tot 3 uur.

De nieuwe tarievenstructuur is opgenomen in de bijlage “09 Lijkbezorgingsrechten 2021”.

Samenvattend:

- De nieuwe kostenopbouw is helemaal actueel, is realistisch en voldoet aan alle wettelijke vereisten.
- Er is gerekend met maximaal 66% kostendekkendheid en de werkelijke kostendekking is nu 62%
- Het tarief voor het begraven loopt iets op en het tarief voor het plaatsen van een urn kan dalen
- De oorzaken voor het iets oplopen van de tarieven zijn het niet meer kunnen declareren van de BTW en de kosten voor de toekomstige ruiming van het graf (€ 325,00) die nu zijn verdisconteerd.
- Er zal een voorziening moeten worden gevormd voor de toekomstige ruimingen en de voorziening wordt gevoed door een gedeelte van de leges bij nieuwe grafrechten.

Aanpassing verordeningen

Ten aanzien van het geheel van begraven, gaat het om de volgende regelgevingen welke aanpassingen kennen op basis van de visie op begraafplaatsen, het onderhoudsplan en de nieuwe tarieven:

a. De beheerverordening
b. De nadere regels bij de beheerverordening
c. Toelichting op de artikelen
d. Verordening lijkbezorgingsrechten
e. Ruimingsprotocol

Beheerverordening

De raad stelt de Beheerverordening vast, hierin worden de wettelijke vereisten en de benoemde uitgangspunten vastgelegd.

Nadere regels bij de Beheerverordening.

Deze nadere regels ontvangt de raad ter informatie omdat het college bevoegd is voor de vaststelling van de nadere regels bij de Beheerverordening. Deze is ter kennisname bijgevoegd.

Toelichting op de artikelen

Hier wordt een nadere uitleg gegeven bij de artikelen

Ruimingsprotocol

Het ruimingsprotocol is gebaseerd op de wet op de Lijkbezorging en de Beheerverordening. Het protocol is een beleidsregel waarin aangegeven is welke procedures moeten worden gevolgd als de periode van grafrust is verstreken. De nabestaanden worden altijd in de gelegenheid gesteld na afloop van de periode dat grafrechten betaald zijn deze periode te verlengen. Wanneer nabestaanden ervoor kiezen om afstand te doen van de grafrechten of wanneer er geen nabestaanden meer zijn, treedt dit protocol in werking om op juiste wijze graven te ruimen. In de visie begraafplaatsen die vastgesteld is in uw raad op 24 september is uitgebreid ingegaan op het onderscheid dat gemaakt moet worden ten aanzien van de ruimingen. Dit onderscheid zal bij de uitvoering worden gemaakt en de ruimingen zullen met alle zorgvuldigheid worden behandeld en uitgevoerd. Deze is ter kennisname bijgevoegd.

Verordening lijkbezorgingsrechten

Deze verordening regelt de leges die moeten worden voldaan bij het begraven en de kosten van grafrecht. Deze verordening wordt aangepast op basis van de aanpassing van de tarieven voor het begraven. De tarieven zullen ingaan op het moment dat de verordening wordt vastgesteld door de Gemeenteraad. De aanvankelijke wens om de tarieven met terugwerkende kracht in te laten gaan, blijkt juridisch niet mogelijk.

De belangrijkste veranderingen in de bovenstaande regelgeving zijn:

- In de visie is vastgelegd dat er nog slechts sprake zal zijn van één soort graf waar tot op heden sprake is van twee soorten graven: algemene en particuliere graven. Door deze uniformering wordt er geen onderscheid meer gemaakt tussen de algemene en particuliere graven en dit zorgt voor minder regels, eenduidige administratie, minder beheer en uiteindelijk lagere kosten.
- Daarnaast zijn de beheerverordening en de nadere regels geactualiseerd naar de laatste wetgeving en jurisprudentie waarbij de ‘eerste periode’ van grafrust 10 jaar, 20 jaar of 30 jaar is voor alle graven (keuzemogelijkheid) . Vervolgens kunnen de nabestaanden (rechthebbenden) na de ‘eerste termijn’ kiezen voor verlenging met 5 of 10 jaar.
- Vanwege de relatie tot de nadere regelgeving en de toepassing van het ruimingsprotocol is in de verordening een ‘hardheidsclausule’ opgenomen die het college de bevoegdheid geeft om binnen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een besluit te nemen in afwijking van de verordening.
- Overige aanpassingen zijn aangebracht door veranderde wettelijke vereisten

Om een goed overzicht te geven van de veranderingen zijn was/wordt-documenten opgenomen als bijlage.

Oostburg,

BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN SLUIS,

De secretaris,	De burgemeester,
S.I. de Kievit-Minnaert	mr. M.M.D. Vermue

Bijlage(n):

a. 8

DE RAAD VAN DE GEMEENTE SLUIS

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders d.d. 30 maart 2021;

gelet op artikel 33 van de wet op de Lijkbezorging;

BESLUIT:

1. De uitwerking van de visie begraafsplaatsen vast te stellen
2. De Beheerverordening Begraafplaatsen 2021 vast te stellen
3. De verordening lijkbezorgingsrechten 2021 vast te stellen;
4. Om een ruimingskostenvoorziening in te stellen.

Sluis, 29 april 2021

DE RAAD VOORNOEMD,

De griffier,	De voorzitter,
mr. P.T.G. Claeijs	mr. M.M.D. Vermue