TOELICHTING BEHEERVERORDENING GEMEENTELIJKE BEGRAAFPLAATSEN SLUIS 2021

A. Algemene toelichting

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 Beheerverordening gemeentelijke begraafplaatsen Sluis 2021 bevat verschillende regels die de gemeente hanteert voor de instandhouding van en de dienstverlening op de gemeentelijke begraafplaats.

De inwoners 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 begraafplaatsadministratie is aangewezen voor contacten met de inwoners, 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 begraafplaats wordt toegekend maakt het nodig dat er een inventarisatie wordt gemaakt van de historische en culturele waarden die op de begraafplaats aanwezig zijn. Gestart wordt met 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 de begraafplaatsen geeft de Beheerverordening een uitgebreid voorzieningenpakket. De regeling noemt graven, bestemmingen voor as en gedenkplaatsen. 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. Met het treffen van sommige feitelijke voorzieningen wordt gewacht tot de vraag zich aandient.

Van belang is wel om vast te leggen en bekend te maken dat de gemeente in principe bereid is om deze voorzieningen te bieden zodra blijkt dat daaraan behoefte is. De als mogelijkheid aanwezige dienstverlening is dan in de volle breedte voor iedereen duidelijk.

De beheerverordening geeft het college de bevoegdheid om de graven en urnennissen in te delen in categorieën. Daarbij worden niet in de eerste plaats de verschillende soorten graven als uitgangspunt genomen, maar wordt zo veel mogelijk aangesloten bij de natuurlijke situatie van de begraafplaatsen en de daar aanwezige beplanting en kunstvoorwerpen. Op deze wijze kan een te strakke en starre inrichting worden voorkomen en behouden de begraafplaatsen hun aantrekkelijkheid voor veel ingezetenen.

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 deze beheerverordening het best worden ingediend bij de administratie van de begraafplaats. Door mandaat van de beslissingsbevoegdheid aan de administratie kunnen de verzoeken door hem worden behandeld en afgewikkeld onder verantwoordelijkheid van het college.

Gezien de snelle ontwikkelingen in de uitvaartbranche en de afhankelijkheid van marktwerking biedt deze verordening ruimte voor flexibiliteit en het snel inspelen op nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen. Gekozen is voor een beheerverordening op hoofdlijnen en verdere uitwerking in nader vast te stellen regels. Nadere regels zijn snel aan te passen aan veranderende omstandigheden, aangezien die geen raadsbesluit vereisen en volstaan met een college-besluit.

3. Wet- en regelgeving

3.1. Wet op de lijkbezorging

Het juridische kader voor de lijkbezorging wordt voornamelijk bepaald door de Wet op de lijkbezorging (Wlb 2010) en het Besluit op de lijkbezorging (2013), aangevuld met Technische adviezen voor inrichting begraafplaatsen, graven en asverstrooiing (2014). De integrale teksten van de Wet op de lijkbezorging en het Besluit op de lijkbezorging staan vermeld op de website www.overheid.nl.

De technische adviezen voor inrichting begraafplaatsen, graven en asverstrooiing (2014) staan vermeld op de website van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (www.vng.nl: https://www.vng.nl/onderwerpenindex/openbare-gezondheid/wet-op-de-lijkbezorging/brieven/technische-adviezen-voor-inrichting-begraafplaatsen-graven-en-asverstrooiing). Deze verordening is een nadere invulling van deze regelgeving. Regels die al in de genoemde wetten en richtlijnen staan worden in deze verordening niet herhaald. Waar dat relevant is, wordt in deze toelichting naar de hogere regelgeving verwezen. Voor een volledig beeld van de regelgeving moet echter de betreffende wet- en regelgeving zelf worden geraadpleegd (www.overheid.nl en www.vng.nl).

3.2. Vermindering administratieve lasten

Vele zaken zijn in de beheerverordening 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. Een melding genereert weinig administratieve lasten.

Slechts in twee gevallen dient een vergunning te worden aangevraagd, namelijk voor het oprichten van een grafkelder (art. 18) en het hebben van een grafbedekking (art. 22).

De vergunningsplicht voor het hebben van een grafbedekking is in de beheerverordening 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 beheerder heeft de bevoegdheid om direct op te treden tegen ongewenste praktijken. Dit leidt tot vermindering van administratieve en bestuurlijke lasten.

3.3. Lex silencio positivo

Bij de vergunning die deze beheerverordening regelt (m.b.t. het hebben van een grafbedekking) is niet voor een Lex silencio positivo gekozen. De vergunningen worden doorgaans tijdig verleend of afgewezen. Van tevoren zijn regels gesteld die voor een vergunning van rechtswege gelden (bijvoorbeeld over maatvoering en materiaalgebruik). De gemeente wenst te allen tijde te vermijden dat nabestaanden worden geconfronteerd met een handhavingsactie waarbij een grafbedekking (monument) 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 vergunningstelsels die onder de reikwijdte van deze richtlijn vallen. Dat is bij de vergunning die in deze verordening is opgenomen echter niet het geval. Het al dan niet toepassen van de Lex silencio positivo is dus een autonome keuze van de gemeente.

3.5. Inwerkingtreding

Artikel 37 van de beheerverordening betreft de inwerkingtreding van de verordening. Sinds 1 januari 2005 geldt artikel 142 van de Gemeentewet: Alle verordeningen treden in werking op de achtste dag na bekendmaking, tenzij daarvoor een ander tijdstip is aangewezen. In deze verordening wordt de inwerkingtreding vastgesteld op 1 april 2021.

B. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING OP DE BEHEERVERORDENING GEMEENTELIJKE BEGRAAFPLAATSEN GEMEENTE SLUIS 2019

Artikel 1. Begripsbepalingen

Algemeen: De omschrijvingen zijn opgenomen zodat voor iedereen duidelijk is wat en wie met de diverse begrippen bedoeld wordt. Dit artikel is aangevuld met nieuwe begrippen die voortkomen uit de wetswijzigingen van 2010 en het Besluit op de lijkbezorging van 2013.

Onderdeel 1.: de begraafplaatsen waarvan de gemeente de houder is. Bijzondere begraafplaatsen, zoals kerkelijke begraafplaatsen binnen de gemeentegrond, zijn niet inbegrepen.

Onderdeel 2

Sub a.: Wanneer een of meerdere overledenen worden begraven of asbussen worden bijgezet in een grafkelder, spreekt men van een keldergraf, in tegenstelling tot een zandgraf. Grafkelders kunnen ook deels bovengronds worden geplaatst, als onderdeel van een muur of wand.

Grafkelders zijn er in meerdere soorten en maten. Vanouds zijn het betonnen of gemetselde bouwwerken, deels ondergronds en deels bovengronds, ook wel keldergraven genoemd. De afmetingen konden afwijken van de gangbare afmetingen. De huidige generatie grafkelders betreft betonnen of kunststofkelders die ondergronds geplaatst worden en afgedekt worden met een gangbaar grafmonument. Een nieuwe variant zijn wandgraven, die in populariteit toenemen maar vooralsnog nog niet beschikbaar zijn. Ook deze vallen onder de categorie grafkelders.

Sub d.: Een graf werd in het verleden vaak aangeduid als ‘eigen’ of ‘particulier’ graf. Ook in het algemeen spraakgebruik wordt de term ‘eigen graf’ nog altijd gebezigd. De nieuwe beheerverordening volgt echter de terminologie van de Wet op de lijkbezorging. Sinds 2010 is in de Wet op de lijkbezorging het begrip (particulier) graf’ opgenomen voor een graf “met uitsluitend recht”. De rechthebbende bepaalt wie er in het graf begraven worden en voor hoe lang deze overledene(n) begraven worden gehouden. Dit begrip komt overeen met het in het verleden gehanteerde begrip ‘familiegraf volwassene’ of ‘eigen graf’. Graven kunnen ook bij voorbaat uitgegeven worden of gereserveerd worden, dat wil zeggen zonder dat er direct in het graf begraven wordt. De gereserveerde graven worden enkel in volgrode van uitgifte gereserveerd

Sub f.: Voor stoffelijke resten van kinderen zijn graven van kleinere formaten beschikbaar. Er is voor ouders uiteraard geen verplichting om van een kindergraf gebruik te maken. Kinderen kunnen ook worden bijgezet in een ander graf. Voor kinderen jonger dan 3 jaar, van 3-12 jaar en levenloos geboren kinderen en foetussen zijn kleinere graven beschikbaar. We rekenen hierbij het tarief van een graf voor een volwassene, maar omdat de kosten voor het graven van dit graf lager zijn, is de termijn op 30 jaar gesteld.

Sub h.: De algemene urnennissen in een columbarium of urnenmuur worden door de gemeente voor gebruik over een periode van tien, twintig of dertig jaar uitgegeven.
Een algemene urnennis kenmerkt zich doordat de gebruiker het recht heeft om de as van twee overledenen bij te zetten. Deze termijn kan met vijf of tien jaar worden verlengd. De gebruiker wordt op de hoogte gesteld van het moment waarop de grafrusttermijn gaat verlopen en de eventuele ruiming van de urnennis plaats gaat vinden.

Sub j.: Verstrooiingen van as zijn alleen op de verstrooiingsplaats mogelijk. Nabestaanden krijgen de mogelijkheid om in overleg met de beheerder een gewenste verstrooiingsplaats te kiezen.
De gemeente Sluis beschouwt alle openbare gedeelten van de begraafplaatsen als potentieel strooiveld. Verstrooiing op de gemarkeerde strooivelden wordt gestimuleerd. De mogelijkheid as te doen verstrooien in of op graven is niet overal wenselijk en mogelijk. Bij graven zijn alleen asbusbijzettingen en ondergrondse asverstrooiing mogelijk en geen verstrooiingen op de grafbedekking.

Sub n. en o.: Het college van de gemeente Sluis heeft de dagelijkse leiding van de begraafplaatsen belast bij de beheerder van de begraafplaatsen en de begraafplaatsenadministratie belast bij de administratief medewerkers van de begraafplaatsen. Het college verleent mandaat aan de beheerder en de administratief medewerkers.

Sub p, q, r en s.: De termen rechthebbende, gebruiker, eigenaar en belanghebbende zijn nader gedefinieerd. De begraafplaatsenadministratie gebruikt de benaming rechthebbende voor alle natuurlijke personen en rechtspersonen aan wie een ‘uitsluitend recht’ is verleend op een graf.
Alle overige contactpersonen zijn belanghebbenden. Het betreft de gebruiker van een algemene urnennis, de eigenaar van een grafbedekking voor zover deze niet de rechthebbende is en overige contactpersonen met belangen voor zover deze niet de rechthebbende zijn.

Sub t.: De aanvrager zal meestal een nabestaande van de overledene zijn, maar dat is niet noodzakelijk.
Bij het bijzetten van een asbus in een algemene urnennis wordt de aanvrager als gebruiker van de urnennis aangemerkt. Bij asbestemmingen is de aanvrager ook degene die na de crematie de bestemming aan de as geeft.
Bij een graf, grafkelder en urnengraf is tevens tenaamstelling van de grafrechten vereist. De grafrechten kunnen ook gevestigd worden op naam van een andere (rechts)persoon dan de aanvrager. Niet de aanvrager, maar de rechthebbende van een particulier graf geeft toestemming voor het begraven of de bijzetting van een asbus in een bepaald graf.

Sub u.: De huidige Wet op de lijkbezorging is in 1991 vastgesteld en heeft in 2010 en 2011 veranderingen ondergaan. In het Besluit op de lijkbezorging van 2013 zijn praktische zaken verder uitgewerkt evenals via Technische adviezen voor de inrichting van begraafplaatsen en graven en voorschriften ten aanzien van asverstrooiing (2014). De Handleiding Opgraven en Ruimen is een publicatie van de brancheorganisaties.

Sub v.: De Wet op de lijkbezorging biedt drie mogelijkheden van lijkbezorging: begraven, cremeren en ter beschikking stellen van de wetenschap. De wet verstaat onder een lijk (overledene) het lichaam van een overledene of doodgeborenen. Een doodgeborene is een na een zwangerschap van ten minste 24 weken levenloos ter wereld gekomen menselijke vrucht. Vanaf 24 weken geldt een registratieplicht.

Artikel 2. Uitbreiding begrippen particulier en algemeen graf

Dit artikel is opgenomen omdat met de wetswijziging van 2010 deze begrippen zijn gewijzigd. Graven werden voorheen vaak particulier-, koop-, familie-, of eigen graf genoemd. Algemene graven stonden vaak bekend als huurgraven. Per regio kunnen de benamingen verschillen. Voor een graf, kindergraf, grafkelder, urnengraf, urnenplaats en particuliere gedenkplaats gelden vrijwel dezelfde rechten en plichten. Met het vaststellen van deze verordening geven we een graf uit.

Artikel 3. Beheer

Dit artikel beschrijft welke taken onder het beheer vallen en wie namens het college verantwoordelijk zijn.

Artikel 4. Openstelling begraafplaatsen

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 5. Ordemaatregelen

De beheerverordening bevat gedragsvoorschriften voor personen die van de begraafplaats gebruik maken, in het belang van orde, rust en netheid. Tegen overtreding van de voorschriften zijn strafbepalingen van kracht (zie artikel 36). De politie kan als gevolg van de strafbedreiging tegen ordeverstoringen optreden en zo nodig proces verbaal opmaken. 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. De aannemers kunnen gevraagd worden om ter controle een bewijs te 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 van de nadere regels 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.

Artikel 6. Plechtigheden

Met dit artikel wordt beoogd plechtigheden ordelijk te doen verlopen. Door te eisen dat de mededeling zes 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.

Artikel 7. Opgravingen en ruimingen

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 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, bijvoorbeeld een urnennis.

Artikel 9. Lijkomhulsel en grafgiften

Dit artikel bevat een verwijzing naar het Besluit op de lijkbezorging (2013) en de eerder genoemde bijbehorende Technische adviezen voor inrichting begraafplaatsen, graven en asverstrooiing (2014). Het is voor een goede lijkvertering van belang dat lijkomhulsels een goede doorlatendheid hebben. Alleen zo kan er voldoende vocht en zuurstof toetreden die noodzakelijk zijn voor de lijkvertering. Dit geldt voor de kleding die de overledene draagt, maar ook voor de kist waarin deze begraven wordt of de lijkhoes waarin deze gewikkeld is. Voor het gebruik van deze lijkhoezen bestaan regels. Genoemde regels waren vastgesteld in het Lijkomhulselbesluit 1998 en zijn nu integraal overgenomen in het Besluit op de lijkbezorging. De lijkhoezen die voldoen aan de normen van het Besluit op de lijkbezorging, staan op de ‘witte lijst’ van de Landelijke Organisatie van Begraafplaatsen (LOB: www.begraafplaats.nl).

Het toepassen van verkeerde lijkhoezen of slecht doorlatende lijkomhulsels (kunststof kleding, lijkwaden) kan leiden tot het stopzetten van de lijkvertering waardoor vanuit milieu hygiënisch opzicht belastende situaties kunnen ontstaan en graven niet meer ter beschikking kunnen komen voor nieuwe, toekomstige begravingen omdat het hergebruiken van de ruimte problematisch is geworden. In dit artikel is eveneens een bepaling opgenomen dat geen vervuilende voorwerpen aan de grafruimte mogen worden toegevoegd, alsmede voorwerpen die de vertering van het lijk kunnen belemmeren of voorkomen.

Artikel 10. Over te leggen stukken

De Wet op de lijkbezorging eist dat er een verlof tot begraven aanwezig is, afgegeven door de ambtenaar van de burgerlijke stand. Sinds april 2016 volstaat een digitale versie. Hierbij aansluitend is het gewenst om de beheerder van de begraafplaats een eigen bevoegdheid te geven medewerking aan de lijkbezorging te weigeren, indien niet aan de wettelijke vereisten is voldaan. Tevens zal de uitvaartondernemer een registratiedocument moeten overleggen met registratienummer van het lijkomhulsel en gegevens van de overledene.

Voor een asbus zal door degene die opdracht geeft voor de uitvaart de crematieverklaring van het crematorium moeten worden overlegd. De bezorging van as omvat zowel het bijzetten van een asbus als de verstrooiing van as.

Bijzetting in een bestaand graf kan leiden tot verlenging van de lopende grafrusttermijn. Dat kan betekenen dat de minimale grafrusttermijn van tien jaar moet worden gegarandeerd door het grafrecht met zoveel noodzakelijke termijnen van een jaar te verlengen of met de verlengingstermijnen zoals vastgelegd in de nadere regels.

Artikel 11. 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 overledene binnen 36 uur te begraven. Sommige nabestaanden vragen om deze toestemming om godsdienstige redenen. Daarnaast kan spoed geboden zijn in geval van lijkvinding.

Artikel 12. Gebouwen en muziekinstallatie

Dit artikel maakt duidelijk welke procedure er is voor het gebruik van muziekinstallaties.

Artikel 13. Indeling graven en asbezorging

Naast de graven noemt dit artikel de verschillende andere soorten van voorzieningen op de begraafplaats.

Artikel 14. Aantal overledenen in graven en in asvoorzieningen

Het Besluit op de lijkbezorging van 1 januari 2013 bevat in artikel 5 de bepaling dat er ten hoogste drie overledenen boven elkaar mogen worden begraven:

“De afstand tussen de graven (niet de kisten) onderling bedraagt ten minste dertig centimeter. Ten hoogste drie lijken mogen boven elkaar worden begraven, mits boven elke kist of elk ander omhulsel een laag grond van ten minste dertig centimeter dikte wordt aangebracht, die bij een volgende begraving niet mag worden geroerd. Boven de (bovenste) kist of het (bovenste) omhulsel bevindt zich een laag grond van ten minste vijfenzestig centimeter. De graven bevinden zich ten minste dertig centimeter boven het niveau van de gemiddeld hoogste grondwaterstand.”

Gezien de laagdikte waarin begraven kan worden ten opzichte van de grondwaterstand wordt er in de gemeente Sluis 1 diep begraven. Hierdoor kan maar 1 persoon in een graf worden begraven.

Artikel 15. Volgorde van uitgifte

Graven en asvoorzieningen zijn alleen uit te geven en te reserveren op volgorde van ligging

Artikel 16. 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. In de nadere regels zijn een aantal bepalingen opgenomen, o.a. voor de themavelden met natuurgraven. Natuurgraven op reguliere begraafplaatsen worden uitgegeven als variant op natuurgraven op natuurbegraafplaatsen en kenmerken zich door een langere graftermijn, vijftig en honderd jaar, een onderhoudsvrije grafbedekking en situering in een groene omgeving met hogere natuurwaarden. Ter onderscheiding met ‘natuurbegraven’ wordt gesproken van ‘natuurlijk begraven’. Dit is momenteel bij ons nog niet van toepassing.

Artikel 17. Termijnen graven en algemene graven

Het uitsluitend recht voor het begraven en begraven houden van overledenen wordt verleend voor tien, twintig of dertig jaar. Door de wetswijzigingen van 2010 wordt het voor de gemeente mogelijk gemaakt grafrechten voor verschillende perioden uit te geven. Graven hebben tevens de mogelijkheid om deze rechten te verlengen. De gemeente Sluis kiest voor verlengingstermijnen van vijf of tien jaar.

De rechthebbende bepaalt wie er in het graf wordt begraven en of er verlenging van het grafrecht plaatsvindt. Een grafrecht wordt verleend aan één persoon of een rechtspersoon en de verlenging dient tijdig te worden aangevraagd. De Wet op de lijkbezorging bepaalt dat vanaf twee jaar voor het verstrijken van de lopende termijn verlenging van de graftermijn kan worden aangevraagd. Binnen een jaar na het begin van deze periode moet het college vervolgens de rechthebbende op het graf mededelen dat de graftermijn gaat aflopen, hetzij per brief, hetzij door aanplakking op de begraafplaats tot aan het einde van de periode dat de rechthebbende om verlenging van de termijn van uitgifte kan vragen.

Het gebruik van bestaande algemene graven en algemene urnennissen kan verlengd worden met vijf of tien jaar. Indien men de grafrechten van een bestaand algemeen graf verlengd, wordt de verlenging als verlenging van een graf opgenomen. Hierdoor wordt het bestaand algemeen graf omgezet naar een graf.

Wel kan het college in specifieke situaties de omzetting in een graf met uitsluitend recht mogelijk maken, bijvoorbeeld wanneer per abuis begraven is in een bestaand algemeen graf.

Soms verkeren rechthebbenden in de onjuiste veronderstelling dat de uitgiftetermijn pas begint te lopen op het moment van de tweede begraving of bijzetting. Daarom is de laatste zin in het eerste lid van artikel 17, betreffende de aanvang van de termijn, opgenomen.

In het kader van de vermindering van administratieve lasten komt de verantwoordelijkheid voor het geven van het juiste adres nu uitdrukkelijk bij de rechthebbende en de gebruiker te liggen. 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 BRP-netwerk (Basisregistratie personen) 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 18. Grafkelder

Het college bepaalt aan welke voorwaarden door rechthebbenden moet worden voldaan om een grafkelder in gebruik te mogen nemen. Tevens zijn er voorwaarden opgenomen voor het gebruik van bestaande grafkelders en het intrekken of wijzigen van bestaande vergunningen.

Artikel 19. Overschrijving van verleende grafrechten

Het recht op een graf wordt verleend door een beschikking van het college. Hierin wordt aan de aanvrager het uitsluitend recht gegeven om overledenen 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 overledenen 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 het verleden werd vaak 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 in 2010 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 of gebruiker een nieuwe rechthebbende of gebruiker 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 1 jaar na het overlijden van de rechthebbende.

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.

Artikel 20. Vervallen grafrechten

Dit artikel beschrijft wanneer grafrechten automatisch komen te vervallen en wanneer het college actief grafrechten mag beëindigen, bijvoorbeeld bij nalatigheid van de rechthebbende of de gebruiker. Dit artikel geeft de gemeente meer bevoegdheden om op te treden tegen rechthebbenden of gebruikers die in verzuim blijven een op grond van deze verordening op hen rustende verplichting na te komen of daarmee in strijd handelen. Het laten vervallen van grafrechten kan ook een tijdelijke, juridische stok achter de deur zijn bij geschillen. De positie van de gemeente als houder van de gemeentelijke begraafplaatsen is hiermee versterkt.

Artikel 21. Afstand doen van graven

Dit artikel is opgenomen om buiten twijfel te stellen dat de rechthebbende en de gebruiker afstand van het graf kan doen.

Artikel 22. Vergunning gedenkteken

Als elke regelgeving voor gedenktekens ontbreekt kan het aanzien van begraafplaatsen chaotisch worden. Tevens 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. Deze beheerverordening geeft de nodige vrijheid; het beperkt zich tot het aangeven van minimumeisen voor de afmetingen, constructie en materiaalkeuze waaraan het gedenkteken moet voldoen. De vergunningseis geldt voor de gedenktekens op graven. Het gedenkteken zal op punten als vormgeving, constructie en materiaalkeuze aan bepaalde minimumeisen moeten voldoen. Deze eisen zijn uitgewerkt in de nadere regels.

De gemeente bepaalt middels dit artikel nadrukkelijk geen verantwoordelijkheid te dragen voor de zich eenmaal op de begraafplaats bevindende gedenktekens. Een gedenkteken wordt voor de uitvoering van deze verordening geacht het eigendom van de rechthebbende van een particulier graf of de gebruiker van een bestaand algemeen graf te zijn, tenzij anders is overeengekomen en in de administratie een andere belanghebbende als eigenaar is geregistreerd.

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 23. Aansprakelijkheid

Middels dit artikel wordt de aansprakelijkheid ten aanzien van het plaatsen, aanbrengen en herstellen van gedenktekens nadrukkelijk bij de rechthebbende of gebruiker van het graf gelegd. Het verplicht de rechthebbende of de gebruiker tevens schades te herstellen op eerste aanschrijven van het college. Dit ontheft de gemeente niet van de verantwoordelijkheid om geconstateerde gevaarlijke situaties direct op te heffen. De gemeente wordt met dit artikel de mogelijkheid geboden om in te grijpen om onveilige situaties te voorkomen of op te heffen. Dit artikel versterkt de positie van de gemeente als houder van de begraafplaats.

Artikel 24. Onderhoud door gemeente

Het onderhoud dat door de gemeente wordt uitgevoerd bestaat uit het algemeen onderhoud van de begraafplaats, met de bedoeling dat de begraafplaats als geheel een verzorgd aanzien heeft. De verantwoordelijkheid voor het onderhoud van de graven en urnennissen ligt bij de eigenaren van de grafbedekkingen en gedenktekens (artikel 25). Het betreft de rechthebbenden en gebruikers van de graven en urnennissen of de eigenaren van de grafbedekking of het gedenkteken. Het geeft de gemeente de verplichting om de algemene uitstraling van de begraafplaats netjes en ordelijk te houden, maar ook de bevoegdheid om in te grijpen binnen de grafbeplanting wanneer deze de voor de grafbedekkingen bepaalde proporties dreigen te overschrijden.

Artikel 25. Onderhoud door rechthebbende of gebruiker

De rechthebbenden van graven en gebruikers van bestaande algemene graven zijn verplicht het grafoppervlak en de zich daarop bevindende gedenkteken behoorlijk te onderhouden en zo nodig te herstellen. Bij nalatig onderhoud kan het college overgaan tot verwijdering van het gedenkteken. Met dit artikel wordt de verantwoordelijkheid van de rechthebbenden en gebruikers, of de eigenaren van de gedenktekens uiteengezet, ook ten aanzien van te herstellen beschadigingen. Hoewel het gebruik van algemene graven gemiddeld voor een kortere periode werden uitgegeven, is bovenstaande ook van toepassing op bestaande algemene graven. In de praktijk zal het bij bestaande algemene graven echter minder snel tot ongewenste situaties leiden. Het artikel benadrukt dat de rechthebbenden en gebruikers in eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn voor het grafonderhoud.

Gedurende de tijd dat een graf niet geruimd mag worden (dat wil zeggen, gedurende de periode dat de wettelijk vereiste minimale grafrust van tien jaar niet is verstreken en tot het moment dat het grafrecht vervalt) is de duurzaam aan de ondergrond verbonden gedenkteken en de in het graf aangebrachte grafkelder in eigendom van de eigenaar (rechthebbende graf c.q. gebruiker bestaand algemeen graf). Het natrekkingsrecht is gedurende de genoemde periode niet van toepassing, maar wel erna. Dat betekent dat het gedenkteken en de grafkelder na die periode direct in eigendom komt van de gemeente (de houder van de begraafplaats) en dat deze erover kan beschikken (om bijvoorbeeld de steen te verwijderen of door een graf(kelder) weer opnieuw uit te geven). Dit gegeven geldt met terugwerkende kracht en is van toepassing op alle, op de begraafplaats aangebrachte gedenktekens en grafkelders. In deze herziene Beheerverordening is het eigendom en de aansprakelijkheid omschreven. Omdat sprake is van een eigendom van een eigenaar, niet zijnde de gemeente, berust het onderhoud van de gedenktekens eveneens bij de eigenaar, waarbij er voor de uitvoering van de beheerverordening vanuit gegaan wordt dat de rechthebbende van een particulier graf en de gebruiker van een bestaand algemeen graf de eigenaar van het gedenkteken is, tenzij via de administratie anders aangegeven.

Artikel 26. Grafbeplanting

De rechthebbenden van graven en gebruikers van bestaande algemene graven zijn verplicht het grafoppervlak en de zich daarop bevindende grafbedekking behoorlijk te onderhouden en zo nodig te herstellen. In de dagelijkse praktijk rijzen er vaak moeilijkheden over het verwijderen van bloemen en eenjarige planten. Omdat de bloemen en planten economisch eigendom zijn van de rechthebbende of

gebruiker van de graven is een waarschuwing vooraf op zijn plaats.. Het is gewenst om verwelkte bloemen niet te snel te verwijderen omdat gezegd mag worden dat zij passend zijn bij de sfeer van de begraafplaatsen.
Dit artikel geeft de beheerder van de begraafplaatsen meer mogelijkheden om een nette uitstraling van de begraafplaats te bereiken. Wanneer het onderhoud ten aanzien van niet-blijvende beplantingen, losse bloemen et cetera nalatig is, kan de beheerder optreden en overgaan tot verwijdering ervan.

Artikel 27. Tijdelijke verwijdering grafbedekking

Dit artikel verduidelijkt dat de kosten voor het verwijderen van een grafbedekking, in het geval van een bijzetting of begraving in het betreffende graf, voor rekening en risico van de rechthebbende zijn, niet voor de gemeente als houder van de gedenkparken. Voorts geeft het de gemeente het recht om een op een graf aanwezige grafbedekking te verwijderen zodat tot bijzetting in een naburig graf kan worden overgegaan. Deze kosten zijn voor rekening van de gemeente. Dit artikel spreekt verder voor zich.

Artikel 28. Verwijdering grafbedekking na verstrijken van de termijn

Dit artikel beschrijft de procedure die gevolgd wordt alvorens tot verwijdering van een grafbedekking wordt overgegaan. Beschreven is dat, wanneer de termijn van het grafrecht beëindigd is, het college bevoegd is de grafbedekking weg te nemen. Dit is een voortvloeisel uit de gewijzigde wet op dit punt. Het eigendom (ook van een grafbedekking) in het algemeen is vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek (artikel 20, eerste lid, aanhef en onder e en f, van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek). In de aangepaste Wet op de lijkbezorging (per 1 januari 2010) is bepaald dat gedurende de periode waarin een graf niet mag worden geruimd, dit artikel uit het Burgerlijk Wetboek niet van toepassing is op hetgeen op het graf geplaatst is. Daarmee is het geplaatste gedenkteken eigendom ten aanzien van deze verordening van de rechthebbende of gebruiker. In dit artikel in de beheerverordening is dit als uitgangspunt genomen. Wanneer immers het grafrecht of het gebruik beëindigd is, treedt het natrekkingsrecht in werking en wordt alles dat duurzaam met de ondergrond verbonden is eigendom van de eigenaar van de grond, in dit geval de gemeente. De consequentie van deze natrekking is dat de gemeente dan als eigenaar van grafmonumenten aansprakelijk is voor de schade die het grafmonument aan een ander grafmonument of aan een ander object, mens of dier aanbrengt (risicoaansprakelijkheid), indien dit niet goed geregeld zou zijn in de beheerverordening.

Artikel 29. Losse voorwerpen

Ook ten aanzien van de losse voorwerpen dient bepaald te worden welk traject gevolgd wordt bij afloop van de grafrecht- of gebruikstermijn. Het natrekkingsrecht is immers niet van toepassing op deze voorwerpen en zolang ze op de grafoppervlakken staan, is ook artikel 23 hierop niet van toepassing.

Artikel 30. Ruiming, bezorging van overblijfselen en as

Dit artikel beschrijft de werkwijze voorafgaand aan het aflopen van de grafrecht- en gebruikstermijnen en eventueel het ruimen van graven. Hiermee wordt voldaan aan de wettelijke bepalingen. De mededeling dat een grafrechttermijn of gebruikstermijn zal gaan verlopen, vaak gecombineerd met de mededeling dat het college voornemens is om de graven te ruimen wanneer niet zal worden verlengd, wordt gedaan zowel aan de rechthebbenden op graven als aan de gebruiker van een bestaand algemeen graf. Aan de rechthebbende op het graf moet worden medegedeeld dat deze verlenging van de graftermijn kan vragen volgens artikel 28, eerste lid, van de Wet op de lijkbezorging. De gebruiker van een bestaand algemeen graf wordt de mogelijkheid geboden de overblijfselen her te begraven in een nieuw uit te geven of bestaand particulier graf, indien dit gewenst is en voor kosten van de gebruiker.

Bij het ruimen van graven wordt in eerste instantie uitgegaan van bovengronds ruimen, het verwijderen van de grafbedekking. Bij een nieuwe uitgifte van het graf worden de nog aan te treffen stoffelijke overblijfselen verdiept begraven in dezelfde grafruimte of overgebracht naar een verzamelgraf.

Het op verzoek ruimen van graven met het oogmerk de dan beschikbare grafruimte weer opnieuw in gebruik te nemen is ongewenst als de situatie ter plaatse de uitvoering problematisch maakt. Hierbij is te denken aan een beperkte bereikbaarheid van het graf, te hoge grondwaterstand of andere cultuurtechnische knelpunten die op voorhand niet te voorzien zijn.

Artikel 31. Lijst historische graven

Begraafplaatsen zijn vormgegeven uitingen van rouw, zoals die door de eeuwen heen hebben plaatsgevonden. Door de informatie op grafstenen vormen begraafplaatsen daarnaast een stenen archief. Door het gezamenlijke beeld van de aanleg van de begraafplaats, het materiaalgebruik, de vormgeving en de symboliek van graftekens of van poorten of hekwerken, maar ook van eventuele lijkenhuisjes, muren en van het groen, wordt een beeld gevormd van de identiteit van een dorp, de stad of de gemeente.

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. Middels selectiecriteria worden maatregelen 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 wordt een deskundige geraadpleegd.

De vooroorlogse begraafplaatsen genieten prioriteit voor een inventarisatie. Inmiddels zijn door de raad een aantal begraafplaatsen en graven in samenspraak met de Stichting Cultureel Erfgoed Zeeland als gemeentelijk monument aangewezen. Het betreft de begraafplaatsen in Oostburg, Retranchement, Sluis, Waterlandkerkje en IJzendijke. Voor Oostburg en Sluis zijn ook vakken met graven onderdeel van het monument. Voor de overige zijn geen graven onderdeel van het monument.

Artikel 32. Voorschriften

Dit artikel maakt duidelijk aan welke eisen de administratie volgens de wet moet voldoen en de toegankelijkheid ervan. Tevens wordt aangegeven aan welke voorwaarden moet worden voldaan bij wijziging van de NAW-gegevens van rechthebbenden, gebruikers en overige belanghebbenden. Het vragen naar een BSN is juridisch niet toegestaan, maar het BSN kan via het BRP wel gekoppeld worden aan de interne administratie.

Artikel 33. Beslissingsbevoegdheid

Er zullen zich altijd voorvallen voordoen waarin de Beheerverordening en de nadere regels geen volledige duidelijkheid geven. Dit artikel geeft aan dat in die gevallen het college beslissingsbevoegd is.

Artikel 34. Intrekking oude regeling

Dit artikel bepaalt dat de vigerende verordening met ingang van een nader te bepalen datum niet langer van kracht is behalve voor de graven met grafrechten die er onderhavig aan zijn. Alle oude verordeningen blijven van toepassing op verleende grafrechten; grafrechten die in het verleden zijn verleend, vallen onder de verplichtingen, vereisten en bepalingen uit de verordening die van kracht was ten tijde van de uitgifte van het recht tenzij deze inmiddels in strijd zijn met de wet.

Alleen door grafrechten te verlengen kunnen wijzigingen in sommige verplichtingen tot stand komen, bijvoorbeeld de mogelijkheid van afkoop van onderhoud of de toepassing van een begraaftarief. Aan de rechten kan niets gewijzigd worden. Van het ongeldig verklaren van oude beheerverordening kan daarom geen sprake zijn.

Artikel 35. Overgangsbepaling

Dit artikel bevestigt de intentie van het voorgaande artikel 34; oude besluiten blijven nog steeds van kracht (mits niet in strijd met de huidige wet) en blijven hun rechtsgeldigheid behouden alsof ze zijn genomen krachtens de nieuwe vigerende verordening. Voorts worden alle nog lopende vergunningsaanvragen alleen volgens de nieuwe vigerende verordening behandeld.

Indien rechthebbenden oude rechten claimen die niet zijn terug te vinden in de begraafplaatsadministratie, dienen zij deze zelf aan te tonen met behulp van akten of betaalbewijzen. Het college is bevoegd om in het geval van onduidelijke communicatie over oude rechten een coulanceregeling aan te bieden.

Artikel 36. Strafbepaling

Zonder dit artikel kan geen sanctionering van de in de verordening gestelde verboden plaatsvinden. Terugkoppeling van deze bepalingen met het arrondissement waarbinnen de gemeente valt is hiervoor eerst noodzakelijk.

Artikel 37. Inwerkingtreding

Hier geldt artikel 142 van de Gemeentewet: Alle verordeningen treden in werking op de achtste dag na bekendmaking, tenzij daarvoor een ander tijdstip wordt aangewezen.

Artikel 38. Citeertitel

In de citeertitel wordt een jaartal opgenomen om de betrokken regeling te onderscheiden van de voorgaande regeling.