

Toelichting besluit “Indeling begraafplaats De Nieuwe Ooster”

1. Inleiding

Sinds de interne verzelfstandiging in 2003 geldt als financieel uitgangspunt dat De Nieuwe Ooster een kostendekkende exploitatie met marktconforme tarieven nastreeft. Het bereiken van dat doel wordt bevorderd als de mogelijkheden voor lijkbezorging zo goed mogelijk aansluiten bij de vraag.

De indeling van de begraafplaats en de grafbedekkingsvoorschriften zijn daarvoor belangrijke randvoorwaarden. Een tweede sturingsinstrument is grafvakken voor grafuitgifte te blokkeren om die vakken in de (verre) toekomst op een andere manier te kunnen gebruiken.

Een besluit over de indeling is –juridisch gezien– een uitwerking van de Beheersverordening. Het indelingsbesluit is de *juridische basis* om een concreet verzoek tot een vorm van lijkbezorging op een bepaalde plaats toe te staan of juist af te wijzen. Voor de bestemming asverstrooiing vereist de Wet op de lijkbezorging zelfs uitdrukkelijk dat het bevoegde bestuursorgaan daarvoor één of meer terreinen specifiek aan wijst. Het is verder onvermijdelijk dat de ene plaats op de begraafplaats “gewilder” is dan een andere. Ook kan worden gevarieerd met de diepte van een graf of aantal asbussen per urnenplaats. De indeling in bepaalde categorieën grafvakken is de juridische basis per categorie per diepte verschillende soorten lijkbezorgingsrechten te kunnen heffen.

Het “indelingsbesluit” omvat:

1. de indeling van de begraafplaats in grafvakken en de bestemming daarvan,
2. de voor uitgifte geblokkeerde grafvakken,
3. de grafvakken waar afwijkende een minimale uitgiftetermijn geldt
4. de grafvakken, die bij rampen kunnen worden ingezet en
5. de grafvakken waar bankjes zijn toegestaan vast te stellen.
6. de regels voor samenvoegen

2. Juridisch kader

Het bestemmingsplan De Nieuwe Ooster d.d. 19 oktober 2010 geeft aan dat het gebied tussen de Middenweg, Kruislaan, Roozenburglaan en Betondorp de bestemming Lijkbezorging heeft.

In aanvulling op de Wet op de lijkbezorging heeft de stadsdeelraad op 20 december 2011 voor dat gebied een nieuwe “verordening (...) op het beheer van begraafplaats, crematorium en gedenkpark De Nieuwe Ooster te Amsterdam” c.q. de Beheersverordening De Nieuwe Ooster vastgesteld.

In de Beheersverordening is het beheer van De Nieuwe Ooster opgedragen aan het dagelijks bestuur. De directeur voert die taak namens het dagelijks bestuur uit. Dat is geregeld in Bevoegdhedenregeling Stadsdeel Oost.

De directeur kan namens het dagelijks bestuur de indeling van de begraafplaats (conform art 6 lid 1 van de Beheersverordening) en de grafbedekkings-voorschriften (art 22 lid 1 van de Beheersverordening) vaststellen. Artikel 6 lid 5 van de Beheersverordening geeft de directeur de mogelijkheid grafvakken of delen van grafvakken voor grafuitgifte te blokkeren. De wettelijke grafrusttermijn en bestaande grafrechten op particuliere graven moeten wel worden gerespecteerd. Bij urnenplaatsen en gedenkplaatsen bestaat er geen wettelijke plicht om bestaande grafrechten te verlengen.

In algemene zin verbiedt de Beheersverordening in art 25 lid 1 dat er een zitgelegenheid bij een graf, urnenplaats of gedenkplaats wordt geplaatst. Lid 2 van dat artikel geeft het dagelijks bestuur (c.q. de directeur) echter wel mogelijkheid om grafvakken of delen van grafvakken aan te wijzen waar wel zitgelegenheden kunnen worden geplaatst.

De Wet op de lijkbezorging verplicht gemeentes desgevraagd aan een kerkgenootschap, die geen eigen begraafplaats heeft, een deel van de gemeentelijke begraafplaats ter beschikking te stellen. De gemeente blijft belast met het beheer, het onderhoud en de administratie. Over de inrichting, de afscheiding en het gebruik van dat deel van de begraafplaats moet overleg met het kerkgenootschap worden gepleegd. Artikel 6 lid 4 van de Beheersverordening geeft de mogelijkheid in dergelijke

gevallen aanvullende regels op te stellen. Ook dit is een vorm waarin De Nieuwe Ooster tegemoet kan (en moet) komen aan bijzondere vormen van lijkbezorging.

De minimale uitgiftetermijn van een particulier graf bij De Nieuwe Ooster is standaard minimaal 20 jaar (art. 8 lid 3 van de Beheersverordening). Sinds 1 januari 2010 is het wettelijk ook mogelijk om graven voor 10 jaar uit te geven. Ook dat is een mogelijkheid waarvan, naast de kindergraven, gebruik wordt gemaakt om de vraag naar een bepaalde locatie aantrekkelijker te maken. Waar uitgifte van 10 in plaats van 20 jaar mogelijk is dient dat eenduidig te worden vastgesteld (art 8 lid 5 van de Beheersverordening).

3. Ruimtelijk kader

Naast het juridisch kader is ook een integrale visie op de ruimtelijke en functionele ontwikkeling van de begraafplaats medebepalend voor de manier waarop de begraafplaats wordt ingedeeld. Deze visie is vastgesteld met het Structuurplan 2005. De visie concretiseert de wijze van beheer, de soorten banken/verlichting, aanbrengen van servicepunten, vernieuwen bewegwijzering, het aanwijzen van ruimtes voor culturele activiteiten, wandelroutes, materiaalgebruik paden, plantkeuzes en te nemen maatregelen per grafvak. De maatregelen omvatten ook het geheel of gedeeltelijk blokkeren van grafuitgiftes om allerlei onderdelen uit de visie te kunnen realiseren. Een hele serie aan maatregelen uit deze visie zijn de afgelopen 7 jaar gerealiseerd. Op enkele onderdelen (met name vak 54) is visie aangepast. Vanwege deze ontwikkelingen zal Structuurvisie op een nog nader te bepalen tijdstip worden geactualiseerd.

4. Maatschappelijke ontwikkelingen

De algemene landelijke en Amsterdamse tendens op het gebied van de lijkbezorging is de laatste jaren: minder begraven en meer cremeren. (In 2008 was 68% van de uitvaarten bij De Nieuwe Ooster een crematie, in 2012 was dat percentage 72%). De verwachting is dat deze verschuiving zich voortzet. Binnen begraven is de verhouding algemeen en particulier begraven min of meer stabiel (ca. 1 op 2). Binnen de asbestemming neemt de bestemming van de as op De Nieuwe Ooster af, terwijl het aantal crematies zich tussen 2008 en 2012 zich tussen de 1.580 en 1.650 bewoog.

Aantallen begravingen	2008	2009	2010	2011		2012		2013
	gerealiseerd	begroot	werkelijk	begroot		werkelijk		begroot
Algemeen graf	257	229	220	200	195	200	209	200
Particulier graf	476	378	406	400	368	420	416	420
Kindergraf	26	21	16	30	22	30	18	30
Totaal	759	628	642	630	585	650	643	650
Rustoord/Diemen	n.v.t.	n.v.t.	13	n.v.t.	33	n.v.t.	38	n.v.t.
Driemond/std ZuidOost	4	3	4	0	5	0	6	0
Herbegravingen	9	12	9	0	16	0	3	0

Aantallen crematies	2008	2009	2009	2011		2012		2013
	gerealiseerd			begroot	werkelijk	begroot	werkelijk	begroot
Cremeren volwassenen	1.584	1.533	1.590	1.540	1.531	1.540	1.611	1.440
Cremeren kinderen	47	51	47	50	59	50	45	50
totaal	1.631	1.584	1.637	1.590	1.590	1.590	1.656	1.490

Asbestemmingen op De Nieuwe Ooster	2008	2009	2010	2011	2012		2013
	gerealiseerd				begroot	werkelijk	begroot
bijzetten	216	219	172	156	186	127	186
verstrooien	315	294	277	237	297	284	297
Totaal	531	513	449	393	483	411	483

Er zijn nu twee grafvakken met een specifieke bestemming: het RK-vak en het Islamitisch grafvak. Religieuze groepen kiezen niet altijd maar over het algemeen voor begraven. Uit contacten met religieuze groeperingen (Leger des Heils, EBG) kan worden verwacht dat er rekening moet worden gehouden dat er de nodige vraag kan komen naar specifieke grafvakken. Ook moet niet worden uitgesloten dat de vraag naar islamitisch begraven toeneemt en dat de capaciteit van het huidige grafvak niet voldoende blijkt te zijn. Ook is het in de toekomst waarschijnlijk noodzakelijk nieuwe ruimte voor algemeen graf speciaal te creëren.

Begraven levert over het algemeen meer op dan een crematie. Hetzelfde geldt ook voor het bestemmen van de as op De Nieuwe Ooster in plaats van meenemen naar huis. Het beleid is er dus opgericht daar waar mogelijk het begraven en bestemmen van de as op De Nieuwe Ooster zoveel mogelijk te bevorderen.

In 2018 worden de grafvakken 55 en 56 met algemene graven geruimd. Deze zijn dan vrij voor een andere invulling.

5. Indeling van de begraafplaats

Alle vormen van lijkbezorging, die op De Nieuwe Ooster mogelijk zijn staan vermeld in de Beheersverordening. De mogelijkheden van lijkbezorging zijn:

- * begraven: algemeen graf en particulier graf,
- * cremeren daarna moet de as een bestemming krijgen, die asbestemming kan op de begraafplaats plaats vinden.
- * gedenken. deze activiteit valt in juridische zin niet onder de lijkbezorging.

Gedenken vindt in de eerste plaats in de aula's plaats. Er wordt gecremeerd in het crematorium. Daarnaast kan in theorie natuurlijk overal in het gedenkpark worden begraven en as worden bestemd. Vanuit het ontwerp van het park en het dagelijks beheer is dat echter zeer onwenselijk. Voor De Nieuwe Ooster geldt daarom "alles kan maar niet overal". Een indelingsbesluit geeft dan aan "waar wat in het gedenkpark kan". De grafbedekkingsvoorschriften vullen de mogelijkheden nader in hoe een graf of urnenplaats er na de lijkbezorging uit kan/mag zien.

Begraven of cremeren van dieren

Af en toe komt de vraag naar het begraven of cremeren van dieren aan de orde. Deze vorm van lijkbezorging valt niet onder de Wet op de lijkbezorging. Het begraven van dieren moet als een aparte vorm van begraven worden gezien. Vanuit ethisch en esthetisch standpunt is het dan wenselijk daarvoor een apart grafvak in te richten. De ruimte die bijvoorbeeld door ruiming van een graf of een paar graven vrijvalt kan daarom niet overleden dieren worden gebruikt. Het begraven van personen staat in de bedrijfsvoering voorop. De grafvakken die in de nabije toekomst vrijvallen worden daarom gereserveerd om antwoord op de ontwikkelingen zoals die staan verwoord in paragraaf 4. Op De Nieuwe Ooster wordt om deze reden geen mogelijkheid geboden dieren te begraven.

Er is wel een beperkte mogelijkheid om de as van een huisdier bij de overleden eigenaar van het bij te zetten. Het kan uitsluitend gaan om as van een klein huisdier en de as gescheiden van de as van de overledene kan worden bijgezet. Per geval wordt het al dan niet toestaan van de bijzetting van de as door de directeur beoordeeld. Voor deze wijze van lijkbezorging gelden de reguliere tarieven en er wordt aan deze mogelijkheid geen publiciteit gegeven.

In stadsdeel Noord bevindt zich een particuliere dierenbegraafplaats en crematorium met alle bijbehorende faciliteiten.

5. Toelichting besluit

In de bijlage 1 is een kaart opgenomen waarin de indeling en de bestemming van de grafvakken staat vermeld. Aan de hand van de kleur en de legenda is te lezen welke bestemming een bepaald grafvak heeft. In bijlage 2 staat per grafvak of het grafvak is geblokkeerd voor uitgifte, welke beperkingen er bij de uitgifte zijn, de minimale uitgiftetermijn, beschikbaarheid bij calamiteiten en geeft een antwoord op de vraag of op het grafvak het plaatsen van zitgelegenheid is toegestaan.

Ter toelichting het volgende:

Indeling in soort graven per grafvak

De grafvakken voor particulier graven zijn onderverdeeld in oplopend in mate van gunstigheid: A, AA en AAB graven. B staat voor bijzonder goed gelegen. Zoals ook in het Structuurplan staat aangegeven is op een aantal plaatsen (o.a. vak 1) de indeling AA/AAB te willekeurig. De indeling AA en AAB wordt in 2014 integraal herzien.

Indeling asbestemmingsgebied

De urnenplaatsen in vak 87 zijn, met uitzondering van vak 87H, een deel van 87D en de specials, bestemd voor maximaal 2 asbussen. De kleine urnennissen in vak 87D zijn urnenplaatsen bedoeld voor maximaal 1 asbus. De urnenplaatsen in vak 87H (Charons) zijn bedoeld voor maximaal 4 asbussen. Het aantal toegestane asbussen bij een special wordt per uitgifte door de directeur vastgesteld.

In 2014 wordt bezien of er voldoende capaciteit is om de grafrechten op urnenplaatsen in de vakken 7, 21, 44 en 71 niet meer te verlengen en gratis overplaatsing naar graf 87 aan te bieden. In vak 71 worden de grafrechten in 2014 met maximaal één jaar verlengd. In vak 54 (Kinderhof) worden geen nieuwe zitgelegenheden meer uitgegeven.

Grafvakken bij calamiteiten/rampen

In 2013 zijn de grafvakken, die geschikt zijn om in het geval van een rampen te kunnen worden ingezet, geheel herzien. De beschikbare vakken staan in bijlage 3. In totaal zijn er ca. 7.000 begraafplekken beschikbaar. Deze capaciteit zal worden opgenomen in het draaiboek uitvaartverzorging van het gemeentelijk rampenplan.

Grafdiepte en aanvullende regels bij uitgiftetermijn van 10 jaar

De particuliere graven worden, tenzij een uitzondering geldt, voor minimaal één en maximaal drie diep uitgegeven.

Bij een uitgiftetermijn van 10 jaar dient zowel bij uitgifte als verlenging ook de onderhoudsrechten voor dezelfde periode te worden afgekocht. Er worden geen graven voor 10 jaar aan de buitenrand van de aangewezen grafvakken uitgegeven.

Graven voor overledenen met een onbekende identiteit

Op de grafvak 29 zijn één of meer graven gereserveerd voor overledenen met een onbekende identiteit (het zgn. justituele graf). Op deze graflocatie(s) worden geen grafrechten gevestigd. De overledene blijft daar begraven totdat de identiteit bekend is.

Samenvoegen

Indien daar vanuit oogpunt van beheer geen bezwaar tegen is en de wettelijke grafrusttermijn is verstreken kunnen stoffelijke resten van één overledene bij particuliere graven *op verzoek van de rechthebbende* worden samengevoegd. Op vak 81 (Islamitisch grafvak) wordt er niet samengevoegd. Zowel de Wlb als de Beheersverordening stelt geen nadere regels over samenvoegen. Wel bestaat er twee tarieven voor samenvoegen. Vandaar dat hiervoor een gedragsregel wordt voorgesteld. Deze regels zijn:

- 1-diep graf: geen samenvoeging mogelijk (maximaal 1 overledene per graf)
- 2-diep graf: één maal samenvoegen mogelijk (maximaal 3 overledenen per graf)
- 3-diep graf: twee maal samenvoegen mogelijk (maximaal 5 overledenen per graf)

Grafvakken met bijzondere bestemming

Voor vak 54 (RK-vak) en 81 (Islamitisch grafvak) gelden nadere regelingen.

Strooiweide

De vakken 70 (grasveld de engeltjes), 72 (strooiweide) en 73 (bosprieel) zijn bestemd voor het verstrooien van as (artikel 66b Wlb). Grafvak 70 wordt uitsluitend gebruikt voor het verstrooien van as van foetussen.