



## **Verordening op het beheer en gebruik van de algemene begraafplaatsen gemeente Bronckhorst - Toelichting**

### **1. De verordenende bevoegdheid**

#### **1.1 Begraafplaats op grondgebied van de gemeente**

In artikel 147, eerste lid, van de Gemeentewet is bepaald dat gemeentelijke verordeningen door de raad worden vastgesteld voorzover 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 hij 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 van de ontvlechting van raad en college 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**

#### **2.1 Inleiding**

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

#### **2.2 Gemeentelijke verantwoordelijkheid en regelgeving**

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 voor bijvoorbeeld 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 voorts nodig dat er een inventarisatie wordt samengesteld 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 uitdrukking aan de waarden van de begraafplaats als zodanig. Zij dient een ander doel dan de monumentenlijst.

Voor de dienstverlening op begraafplaatsen geeft de verordening een uitgebreid voorzieningenpakket. De regeling noemt algemene en eigen graven, bestemmingen voor as en gedenkplaatsen voor vermisten of voor overledenen in den vreemde als het lichaam niet naar Nederland is vervoerd. Hiermee wordt voldaan aan de behoeften die de samenleving in verband met het bezorgen van de doden vraagt. In deze regeling is vastgelegd dat de gemeente in beginsel bereid is om de voorzieningen te treffen. Het wil dus niet zeggen dat alle voorzieningen daadwerkelijk op iedere gemeentelijke begraafplaats aanstonds aanwezig moeten zijn. Het verdient misschien aanbeveling om met het treffen van sommige feitelijke voorzieningen te wachten 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.



### **2.3 Ordemaatregelen**

Op de begraafplaatsen moet orde, rust en netheid bestaan. Daarom bevat het model gedragsvoorschriften voor hen die van de begraafplaats gebruikmaken. Dit kunnen bezoekers, uitvaartondernemers, hoveniers of steenhouwers zijn. Personen die zich niet gedragen volgens de aanwijzingen van de beheerder, kunnen door hem van de begraafplaats worden verwijderd. Tegen overtreding van de ordevoorschriften is straf bedreigd. De politie kan als gevolg van de strafbedreiging tegen ordeverstoringen optreden en zo nodig proces verbaal opmaken. Uitdrukkelijk is vastgesteld 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.

### **2.4 Verplichte verlenging**

Het gebeurt veelvuldig dat in eigen graven begravingen, bijzettingen of asbezorging plaatsvinden betrekkelijk kort voor het aflopen van de uitgiftetermijn. Daarom is vastgelegd dat in dergelijke gevallen begraving of bijzetting alleen kan plaatsvinden onder gelijktijdige verlenging van de uitgiftetermijn. Uiteraard zal die verlenging dan een periode moeten omvatten die de dan resterende uitgiftetermijn ten minste gelijk maakt aan de wettelijke minimumtermijn voor het ruimen van graven.

### **2.5 Overboeking van een eigen graf**

Het recht op een eigen 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 om 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 te begraven, in de praktijk aangeduid als 'eigen graf', 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. De kring van de nieuwe rechthebbende wordt in beginsel beperkt tot de echtgenoot of levenspartner dan wel een bloedverwant tot en met de derde graad. De achtergrond van deze beperking is gelegen in het feit dat de schaarste aan eigen graven op de begraafplaats kan leiden tot het 'opkopen' van graven door willekeurige derden.

Ervaringen in gemeenten hebben geleerd dat een dergelijke ontwikkeling verre van denkbeeldig is. Het is ongewenst daaraan medewerking te verlenen. Het spreekt daarbij vanzelf dat de mogelijkheid open blijft dat ook een ander dan een familielid of levenspartner als nieuwe rechthebbende wordt aangewezen.

### **2.6 Voorschriften grafbedekking**

Het aanzien van begraafplaatsen kan chaotisch worden als elke regelgeving ontbreekt. Het andere uiterste, een strak keurslijf van bepalingen die elke persoonlijke of kunstzinnige uiting aan banden legt of onmogelijk maakt, moet worden voorkomen. Het uitvoering hieraan geven is een typische taak voor burgemeester en wethouders die hiervoor nadere regels stellen.

### **2.7 Verplicht onderhoud**

Het model stelt verplicht dat enkele handelingen van het onderhoud, zoals het onderhoud van blijvende grafbeplanting en het jaarlijks schoonmaken en stellen van het gedenkteken, van gemeentewege worden verzorgd. Een dergelijke verplichting bestaat al in veel gemeenten. Er zijn dan ook twee belangrijke aspecten aan verbonden. In de eerste plaats laat het onderhoud van veel graven thans te wensen over. Een verplicht onderhoud van gemeentewege komt het aanzien van de begraafplaatsen ten goede. Het tweede aspect is van financiële aard. Voor het verplicht onderhoud kan een bedrag in rekening worden gebracht bij de rechthebbende op het graf. De gemeente kan hiermee deze kosten van onderhoud verhalen.

De regeling geldt voor nieuw uit te geven graven, alsmede voor de graven waarvan de termijn wordt verlengd. Zij kan uiteraard niet van toepassing zijn op graven waarvan de uitgiftetermijn op het moment van inwerkingtreding van de nieuwe verordening nog loopt.

Naast het minimum aan onderhoud van gemeentewege zijn de rechthebbenden op eigen graven, gezien de aard en de omvang en de lange tijdsduur dat deze graven bestaan, verplicht hun grafbedekkingen behoorlijk te onderhouden en zo nodig te herstellen. Indien er sprake is van verwaarlozing van de grafbedekking kan de beheerder van de begraafplaats de nabestaande aanspreken en sommeren tot het overgaan van herstelwerkzaamheden aan de grafbedekking.



### **2.8 Het ter beschikking van een kerkgenootschap gestelde deel**

De wet geeft aan de kerkgenootschappen die daarom vragen het recht op een afzonderlijk deel van de gemeentelijke begraafplaats. Gebleken is dat er bij de kerkgenootschappen behoefte bestaat aan een lokale regelgeving voor deze ter beschikking van de kerkgenootschappen gestelde delen. Daarom geeft dit model aan het college de bevoegdheid om ten aanzien van bepaalde onderwerpen nadere regels vast te stellen die kunnen afwijken van de nadere regels die gelden voor de rest van de begraafplaats.

Daarnaast kan het kerkgenootschap verlangen om in kennis te worden gesteld van de onderhouds- en herstelbehoeften van een of meer graven op het ter beschikking van het kerkgenootschap gestelde deel. Hierdoor kan het kerkgenootschap in de gelegenheid worden gesteld om mede zorg te besteden aan het aanzien van en de goede gang van zaken op het ter beschikking van de kerk gestelde afzonderlijke deel.



**ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING OP ENKELE BEPALINGEN VAN DE BEHEERSVERORDENING ALGEMENE BEGRAAFPLAATSEN**

**Artikel 2**

Voor een eigen graf, eigen urnengraf, eigen strooiveld, eigen gedenkplaats en eigen urnennis gelden vrijwel dezelfde rechten en plichten. De woorden 'voorzover van belang' zijn ingevoegd omdat de bepalingen betreffende het ruimen en het wegnemen van een asbus alleen werken bij een eigen graf, respectievelijk eigen urnengraf.

**Artikel 3**

Dit artikel is geïntroduceerd met het oog op de strafbaarstelling van personen die zich op de begraafplaats bevinden buiten de uren van openstelling voor bezoekers.

**Artikel 4**

Steenhouwers en hoveniers moeten zich er steeds van bewust zijn dat hun werkzaamheden storend kunnen zijn voor rouwende nabestaanden en tijdens uitvaartplechtigheden. De toestemming om werkzaamheden op de begraafplaats te verrichten moet vlot aan de steenhouders of anderen kunnen worden gegeven. Daarom verdient het aanbeveling dat het college het verlenen van die toestemming onder behoud van hun verantwoordelijkheid opdragen aan de beheerder (mandaat).

De bevoegdheid van de beheerder om personen weg te sturen als zij zich niet aan zijn aanwijzingen houden en de verbodsbepalingen, bieden voldoende mogelijkheden om tegen ongewenste activiteiten op te kunnen treden. Aan een uitzondering op de regel als bedoeld in het tweede lid onder a bestaat behoefte omdat men soms dichtbij het graf moet kunnen komen met een motorrijtuig. Deze situatie kan uiteraard verschillen per begraafplaats.

**Artikel 5**

Met dit artikel wordt beoogd om plechtigheden ordelijk te doen verlopen. Door te eisen dat de mededeling vijf dagen vooraf moet plaatshebben, kan worden voorkomen dat de plechtigheid samenvalt met een begrafenis. Een begrafenis moet volgens de wet uiterlijk op de vijfde dag na overlijden 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 (Stb. 1968, 157) en mogelijk van toepassing zijnde APV-bepalingen.

**Artikel 6**

Een schriftelijke kennisgeving is nodig omdat duidelijk vast moet liggen wat voor graf er wordt gevraagd. De as kan volgens de wet worden bijgezet in of op een graf dan wel in een bewaarplaats, meestal een urnennis. Bij het begraven van een lijk binnen 36 uur is omwille van urgentie uitsluitend toestemming van de burgemeester noodzakelijk.

Indien de nabestaanden bepaalde werkzaamheden zelf willen verrichten zijn niettemin de aanwijzingen en de hulp van het personeel van de begraafplaats nodig, ook om redenen van veiligheid, in het bijzonder bij het sluiten van het graf. De werkzaamheden kunnen door de nabestaanden en het personeel van de begraafplaats samen worden verricht. De nabestaanden kunnen 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.

**Artikel 8**

De wet eist dat er een verlof tot begraven aanwezig is, afgegeven door de ambtenaar van de burgerlijke stand. Hierbij aansluitend is het gewenst de beheerder van de begraafplaatsen een eigen bevoegdheid te geven om medewerking aan de lijkbezorging te weigeren, indien niet aan de wettelijke vereisten is voldaan.

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 eigen graf mag worden bijgezet.

De wettelijke minimum grafrusttermijn is de termijn dat een lijk volgens de wet ten minste begraven moet blijven voordat het mag worden geruimd. Dit is een termijn van tien jaar.



### **Artikel 9**

De wet 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 (vanaf vrijdagzonsondergang tot en met de zaterdagzonsondergang.) Het Nederlands Israëlitisch Kerkgenootschap heeft er daarom belang bij dat de begraafplaatsen op zon- en 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 10**

Naast de eigen graven noemt dit artikel de verschillende andere soorten van voorzieningen op de begraafplaats. Met deze voorzieningen wordt tegemoetgekomen aan de behoeften van de nabestaanden die de crematie op enige afstand van huis hebben doen plaatsvinden en graag een identificatiepunt in de omgeving hebben om de overledene dichtbij te kunnen gedenken.

Gedenkplaatsen kunnen bijvoorbeeld worden uitgegeven voor vermisten of als de persoon in het buitenland is overleden en het stoffelijk overschot niet naar Nederland is vervoerd.

### **Artikel 12.**

Graven kunnen alleen in volgorde van ligging en voor directe begraving worden uitgegeven.

### **Artikel 13**

Dit artikel is opgenomen omdat sommige rechthebbenden in de veronderstelling verkeren dat de uitgiftetermijn pas begint te lopen op het moment van de eerste begraving of bijzetting. 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 volgens het wetsvoorstel 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.

De bepaling in deze verordening is hiermee in overeenstemming. Het is van belang om de rechthebbenden mede te delen dat verlenging van de termijn tijdig moet worden aangevraagd. Indien er ten tijde van de opheffing van de begraafplaats nog rechten op eigen graven bestaan, zal in overleg met de rechthebbenden op die graven moeten worden gezien welke beslissingen er ten aanzien van die graven zullen worden genomen.

Het derde lid stelt buiten twijfel dat bijvoorbeeld ook een stichting rechthebbende kan zijn indien daarvoor gewichtige redenen bestaan.

### **Artikel 15**

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. Tot aanwijzing van een nieuwe rechthebbende kunnen alleen de personen bevoegd worden geacht die belang hebben bij het graf.

Dit zijn in de eerste plaats de bloed- en aanverwanten, genoemd in het eerste lid van dit artikel. De ervaring heeft geleerd dat het gewenst is om slechts een persoon als rechthebbende te doen aanwijzen. Deze bepaling stelt de termijn op een jaar. Het vierde lid brengt tot uitdrukking dat de termijn met de nodige soepelheid zal worden gehanteerd.

Het verdient aanbeveling dat de overschrijving van het eigen graf schriftelijk aan de nieuwe rechthebbende kenbaar wordt gemaakt.

### **Artikel 16**

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



### **Artikel 17**

Dit artikel regelt dat de rechthebbenden aansprakelijk zijn voor hun grafmonumenten en/of grafbeplanting.

### **Artikel 18**

De vergunningseis geldt voor de grafbedekkingen op eigen graven. De grafbedekking zal op punten als vormgeving, constructie en materiaalkeuze aan bepaalde minimumeisen moeten voldoen. Deze eisen zijn nader uitgewerkt in de nadere regels van het college. Zij moeten ruim geformuleerd zijn zodat zelden een verzoek om vergunning zal worden ingediend. Openbare werken geeft deze criteria. De vergunningseis omvat het gedenkteken en de winterharde beplantingen. Het college kan bepaalde categorieën grafmonumenten aanwijzen waarvoor de vergunningplicht niet geldt.

### **Artikel 20**

De mededeling dat het college voornemens is om de graven te ruimen wordt gedaan zowel aan de rechthebbenden op eigen graven als aan degenen die kozen voor een plaats in een algemeen graf. Iedere belanghebbende kan van zijn zienswijze doen blijken, bijvoorbeeld omdat het graf van historische betekenis is. Aan de rechthebbende op het graf moet ook worden verteld dat hij verlenging van de graftermijn kan vragen. Hij kan ook verzoeken om de overblijfselen te doen verzamelen om deze weer in dezelfde grafruimte te doen plaatsen, dan wel elders bij te zetten. Degene die in een algemeen graf heeft doen begraven kan een aanvraag indienen om de overblijfselen indien mogelijk bijeen te doen brengen voor herbegraving elders. De mededelingen volgens deze bepaling zijn geen voldoende basis om eigen graven te ruimen.

Het derde lid opent de mogelijkheid ook bij ruiming van algemene graven de stoffelijke overblijfselen dan wel de as een andere bestemming te geven dan die welke genoemd is in het tweede lid. Dat wil zeggen dat de overblijfselen niet worden begraven in het verzamelgraf (de beenderenkuil) en dat de as niet op een algemeen terrein wordt verstrooid. Die andere bestemming voor zowel algemene als eigen grafruimten is zo ruim mogelijk omschreven.

Zo kan bijvoorbeeld het eigen graf extra diep worden uitgegraven. De overblijfselen kunnen dan in kleine ruimingskistjes in die extra diepte worden geplaatst. De rechthebbende kan dan vervolgens het graf bestemmen voor andere overledenen. Op deze wijze kan het graf gedurende een volgende generatie in dezelfde familie blijven.

Ook is het mogelijk om de overblijfselen opnieuw bij te zetten in een ander graf op dezelfde begraafplaats of deze over te brengen naar een andere begraafplaats.

### **Artikel 21**

Het ter beschikking van een kerkgenootschap gestelde deel op een gemeentelijke begraafplaats valt volgens de Wet op de lijkbezorging onder het beheer van de gemeente. Hierdoor is ook de beheersverordening op dit gedeelte van toepassing. Het college is dus verantwoordelijk voor de goede gang van zaken op het ter beschikking van de kerk gestelde gedeelte. Het college voorziet ook in het minimale onderhoud van de grafbedekkingen op het kerkelijk deel.

Wegens het kerkelijk karakter kunnen er redenen bestaan om voor dit deel ten aanzien van enkele onderwerpen nadere regels vast te stellen die afwijken van de nadere regels die gelden voor het overige gedeelte van de begraafplaats.

Daarnaast kan het kerkbestuur er behoefte aan hebben om van het college bericht te ontvangen als volgens hun oordeel onderhoud of herstel nodig is van de grafbedekking van een of meer graven op het kerkelijk deel. Het betreft hier het onderhoud waartoe de rechthebbende op het graf verplicht is. In de praktijk kunnen zich verschillende gevallen voordoen. Zo kan de rechthebbende op een graf nalatig zijn, wellicht omdat deze niet in staat is om voor de grafbedekking te zorgen. Soms ook waakt een kerkgenootschap over de graven als er geen nabestaanden meer in leven zijn. Als het kerkbestuur schriftelijk aan het college heeft gevraagd om telkens als zich de noodzaak van onderhoud of herstel van grafbedekking voordoet, te worden geïnformeerd zal het college aan dit verzoek moeten voldoen. Het kerkgenootschap kan zich dan beraden hoe te handelen.



### **Artikel 22**

Het is vaak voorgekomen dat graven die van bijzondere waarde zijn, door de werkers op de begraafplaats ondoordacht worden geruimd. De graven kunnen van betekenis zijn vanwege de overledene die er begraven ligt dan wel alleen vanwege het gedenkteken. De overledene kan voor de plaatselijke gemeenschap van betekenis zijn geweest zodat wellicht de naam nog bij de volgende generatie bekend is. Het gedenkteken kan opvallen door zijn vormgeving en door het materiaal. Een voorbeeld is het gietijzer gesmeed door een ijzergieterij, vaak subtiel voorzien van symbolen van de dood. Het ijzer herinnert aan een al lang verdwenen nijverheid en is alleen al daardoor van waarde. Andere voorbeelden zijn porseleinen beeldjes. Er dient te worden gezorgd dat graven van bekende overledenen niet ondoordacht worden geruimd en dat vrij zeldzame voorwerpen op een terrein dat zozeer aan het verleden herinnert, behouden blijven. Bij twijfel over de betekenis van het gedenkteken, is het gewenst om een deskundige te raadplegen.

De lijst is een inventarisatie van gedenkwaardige graven. Daarnaast kan de inhoud van de lijst een hulpmiddel zijn voor het samenstellen van de monumentenlijst.