



Raadsnotitie

GEMEENTEBESTUUR

onderwerp Verkennend onderzoek visie
 begraafplaatsen
Rn nummer 2018 1
collegevergadering d.d. 22 mei 2018
raadsvergadering d.d. 6 en 13 juni 2018
programma Beheer Openbare Ruimte

portefeuillehouder S.Peeters

ons kenmerk 1323297
team RGVZVT
steller RCM Wernink
doorkiesnummer
e-mail r.wernink@venlo.nl
datum 18 mei 2018
bijlage(n) 2
datum verzonden **29 MEI 2018**

Vraag aan de raad (gedachtewisseling)

Vaststellen uitgangspunten voor het opstellen van een toekomstvisie begraafplaatsen.

Burgemeester en wethouders van Venlo
de secretaris

Twan Beurskens

de burgemeester

Antoin Scholten

Raadsnotitie

Samenvatting

De gemeenteraad van Venlo heeft in zijn vergadering van 10 november 2017 middels een motie het college opgedragen een toekomstvisie op te stellen voor de begraafplaatsen en daar voor het zomerreces van 2018 mee naar de raad te komen.

Alvorens tot een gedragen visie te kunnen komen is het wenselijk dat de raad een aantal mogelijkheden bespreekt en vervolgens een richting vast stelt.

Bijlagen

Nr.	Naam	Datum
1.	Verkenkend onderzoek Kybys	30-3-2018
2.	Motie toekomstvisie begraafplaatsen	10-11-2017
3.	..	..
4.	..	..
5.	..	..

Onderbouwing

1. Wat is de kernopgave

Venlo is eigenaar en beheerder van 6 begraafplaatsen, verdeeld over de kernen Venlo, Blerick, Velden, Tegelen en Belfeld. Op dit moment ontbreekt er een visie voor de langere termijn waarin onderhoud, capaciteit en financiën geborgd zijn. Alvorens tot een heldere visie te komen is het wenselijk dat de raad zich over een richting uitspreekt.

2. Historische paragraaf

De gemeenteraad van Venlo heeft in zijn vergadering van 10 november 2017 de volgende motie aangenomen:

Overwegende dat:

1. De gemeente is veel geld kwijt aan het onderhoud op de begraafplaatsen.
2. Er in toenemende mate voor crematie wordt gekozen waardoor steeds meer ruimte op de begraafplaatsen leeg blijven.
3. Door deze over te dragen aan professionals, bedrijven die van het beheren van begraafplaatsen hun vak hebben gemaakt er toe kan leiden dat de gemeentelijke begraafplaatsen zonder verlies kunnen draaien.
4. Vrijwilligers al jarenlang het onderhoud voor een belangrijk deel op zich hebben genomen.

Roept het college op:

Rekening houdend met het bovenstaande een toekomstvisie op te stellen voor de begraafplaatsen en voor het zomerreces van 2018 mee naar de raad te komen.

Op het gebied van begraven en cremeren zijn er de laatste jaren veel ontwikkelingen gaande. De afgelopen 30 jaar is het aantal crematies flink gestegen en is het aantal begravingen afgenomen. Veel asbussen komen niet op een begraafplaats terecht. Zoals ook uit de motie blijkt is er behoefte aan een verbetering van de kostendekking nu het aantal begravingen terugloopt.

De nog op te stellen toekomstbestendige visie moet, naast de financiële aspecten van het vast te stellen beleid ook ruimtelijk inzicht bevatten: is er voldoende of te veel begraafcapaciteit op de begraafplaatsen, moeten graven eerder geruimd worden en/of voldoet het aanbod van lijkbezorging en asbestemmingen voor de toekomst?

3. Relatie met programma

Het opstellen van een toekomstvisie voor de begraafplaatsen valt onder het programma "beheer openbare ruimte" de toekomstvisie draagt bij aan dit programma.

4. Waarom?

Ondanks dat de motie zich in zijn doel met name richt op het zonder verlies beheren van de begraafplaatsen, dient er om tot een gedragen toekomstvisie voor de begraafplaatsen te komen, rekening gehouden te worden met gevoeligheden en wensen onder de inwoners omtrent dit onderwerp. Daarnaast zijn begraafplaatsen ook een plek van herdenking, rust, respect en bezinning.

We willen een visie opstellen die op voldoende draagvlak uit de samenleving kan rekenen. In dit voorstel leggen we een verkennend onderzoek voor aan de raad. In deze verkenning is de huidige situatie in beeld gebracht en zijn aan de hand van randvoorwaarden en uitgangspunten, mogelijkheden uitgewerkt met daarbij de kansen en

aandachtspunten. Aan de hand hiervan kunt u een besluit nemen over de gewenste ontwikkelrichting voor de begraafplaatsen. Op basis daarvan zal vervolgens een visie voor toekomstbestendige begraafplaatsen uitgewerkt worden, inclusief beleidsvoorstellen, een maatregelenplan en kostenraming.

De volgende mogelijkheden leggen wij aan u voor:

Mogelijkheid 1: Comprimeren en afstoten begraafoppervlakten en inzet vrijwilligers vergroten

Uit de analyse van de exploitatie blijkt dat de inzet van vrijwilligers een positieve bijdrage heeft geleverd aan de financiële gesteldheid van het beheer van de gemeentelijke begraafplaatsen. Omgerekend heeft dat de kosten met € 127.000 op jaarbasis verlaagd (uitgaande van tarief van € 1,34 per m² WAA groep).

De huidige betrokkenheid en inzet van vrijwilligers bij de begraafplaatsen in Venlo is bijzonder, elders in het land is dit vrijwel nihil. Het zal waarschijnlijk niet mogelijk zijn om vrijwilligers in te zetten op alle begraafplaatsen. Praktijk wijst uit dat de ligging van begraafplaatsen (in een woonkern) een belangrijk factor voor vrijwilligers is om onderhoud uit te voeren. De begraafplaats aan de Kloosterstraat in Velden is daar een mooi voorbeeld van. Zo werkt dit prima in de kernen Belfeld en Velden, maar zal dit voor de grote begraafplaatsen in Venlo en Blerick niet te realiseren zijn.

De huidige vrijwilligers zijn op leeftijd en garantie op voortgang van de werkzaamheden in de toekomst is er niet. Willen we dat wel, dan zal daar in geïnvesteerd moeten worden, vrijwilligers moeten enthousiast gemaakt worden. De inzet van vrijwilligers betekent ook meer betrokkenheid bij de begraafplaatsen, wat zich zou kunnen vertalen in meer uitgaven van graven of as bestemmingen.

Daarnaast blijkt dat de huidige begraafplaatsen te groot zijn ten aanzien van de begraafbehoefte en de afmetingen van de begraafplaatsen te groot zijn om geheel door vrijwilligers te laten onderhouden. Dat geldt zeker voor die in Venlo en Blerick. De huidige begraafplaatsen zijn ruim aangelegd. Dit levert een hoog bruto grafoppervlak (BGO), namelijk 16,8 m². Om de begraafplaats te comprimeren moet een plan worden gemaakt, zodat het BGO naar de geadviseerde 8 m² kan.

De gebruikte grafvelden kunnen beter benut worden door regelmatig tussenliggende vrijgekomen graven te ruimen. De sfeer op de begraafplaatsen verbetert als de bezette graven dichter bij elkaar liggen. Ook hoeven hierdoor geen nieuwe grafvelden in gebruik te worden genomen. Doordat de totale oppervlakte van de begraafplaatsen hiermee afneemt, zijn de te onderhouden grafvelden beter te overzien. Tevens worden hiermee meer mogelijkheden geboden door nabestaanden zelf een keuze te laten maken tussen vrijgekomen tussenliggende graven op de grafvelden.

De vrijkomende ruimte kan ook ingezet worden om een impuls te geven aan de functies en waarden van begraafplaatsen. Te denken valt aan de aanleg van columbaria in de vorm van urnenmuren, urnenkamers of zelfs kelders. Maar deze ruimte zou ook gereserveerd kunnen worden voor eventuele toekomstige herdenkingsplekken. Aandachtspunten die in de visie nader uitgewerkt kunnen worden.

Op de niet benodigde delen op de begraafplaatsen worden geen graven meer uitgegeven, deze delen kunnen afgestoten / verkocht worden en een nieuwe bestemming krijgen. Dit is niet op alle begraafplaatsen even eenvoudig. Op deze delen kan het onderhoud op een laag niveau gezet worden of geheel achterwege blijven, afhankelijk van de locatie. Met name voor de begraafplaats in Venlo geldt dat overbodige oppervlakten mogelijk een

economische waarde vertegenwoordigen. Voor de andere begraafplaatsen is dat naar verwachting niet het geval.

Door een combinatie van beide maatregelen zal mogelijk het gewenste resultaat behaald kunnen worden, namelijk het beheren van de benodigde begraafcapaciteit en verlagen van de kosten.

Mogelijkheid 2: Privatiseren van de gemeentelijke begraafplaatsen.

Een tweede mogelijkheid is om het beheer van alle gemeentelijke begraafplaatsen onder te brengen bij een externe partij. Deze externe of private partij is geheel verantwoordelijk voor de financiering en/of de exploitatie van de begraafplaats. Het kenmerk van privatisering is dat de private partij volledig (financieel, juridisch en organisatorisch) is losgekoppeld van de gemeente. De nieuwe organisatie is een concurrerende marktpartij die voor het voortbestaan afhankelijk is van de eigen prestaties.

Daar zitten voordelen aan. Zo is een private partij doorgaans slagvaardiger, efficiënter en meer effectief. Ook drukken de gemeentelijke begraafplaatsen daarmee niet meer op de begroting van de gemeente.

Echter de exploitatie is niet winstgevend, hooguit kostendekkend. Daarom leent een begraafplaats zich in het algemeen niet voor risicodragende privatisering. Het vinden van een partij is vrijwel onmogelijk. In het verleden hebben gemeenten hun begraafplaats wel kunnen overdragen door deze te koppelen aan de toestemming om een crematorium te bouwen. Voor de betreffende exploitant wordt de begraafplaats doorgaans als een kostenpost in hun begroting opgenomen, niet als een opbrengstenpost.

De gemeente zal te allen tijde verantwoordelijk blijven voor het begraven conform de Wet op de Lijkbezorging. Door de overdracht aan een private partij wordt de gemeentelijke begraafplaats een bijzondere begraafplaats. Het gemeentebestuur heeft dan nog slecht een minimale invloed op het beheer en de continuïteit van voorzieningen en algemeen belang zijn minder gewaarborgd. Op zich hoeft dat geen bezwaar te zijn, echter als er geen sprake is van een winstgevende exploitatie, zou dat wel toch problemen kunnen leiden.

Bij overdracht aan een private partij kunnen overigens wel voorwaarden worden bedongen zoals hoogte van tarieven, gelegenheid bieden tot begraven van inwoners van de eigen gemeente en behoud van werk voor de betrokken medewerkers.

Ten slotte heeft de overdracht aan een private partij geen financieel voordeel met betrekking tot de prijsvorming voor de grond op de gemeentelijke begraafplaats. Uitgangspunt is dat de grond om niet wordt overgedragen. Er rust de bestemming 'begraafplaats' op met lopende grafrechten en dit vertegenwoordigt binnen een redelijke termijn geen waarde (is ook vrijgesteld van onroerend zaakbelasting).

Op het moment van overdracht aan een private partij moet de gemeente er rekening mee houden dat een deel van de ontvangen inkomsten niet zijn gebruikt. Er worden grafrechten voor een periode van 20 jaar uitgegeven waarvan een deel bestemd is voor onderhoud en eventueel een deel voor het ruimen van een graf. Betaalde grafrechten worden in Venlo direct toegekend aan de begroting van het betreffende jaar en deze middelen worden dus niet uitgesmeerd over 20 jaar. Dat betekent dat op moment van overdracht de marktpartij recht zou hebben op de niet-verbruikte kosten van de ontvangen leges. Dit bedrag kan behoorlijk oplopen.

Mogelijkheid 3: Centraliseren van begravingen op één bestaande begraafplaats.

Momenteel is er in iedere kern een begraafplaats. Het beheren van de begraafplaatsen wordt hierdoor bemoeilijkt en wordt niet altijd efficiënt uitgevoerd. Een optie is om alle begravingen te centraliseren op één begraafplaats. Hiermee kunnen de overige begraafplaatsen gesloten worden.

Voordeel is een efficiënt gebruik van begraafcapaciteit en materieel en geen tijdsverlies van vervoer van materieel naar de verschillende begraafplaatsen. Hiermee kan voldaan worden aan het kwaliteitsniveau A voor het onderhoud.

De overige (gesloten) begraafplaatsen kunnen op een lager onderhoudsniveau onderhouden worden. De begraafplaats in Venlo is voldoende groot om te voorzien in de berekende begraafbehoefte van alle begraafplaatsen. Door het comprimeren van de grafvelden wordt extra ruimte gecreëerd.

Doordat er nog slecht op één locatie wordt begraven kunnen de voorzieningen daar ook worden uitgebreid. Ten slotte geeft het een ontlasting van verkeer in de overige kernen ten tijde van begravenissen. Dit impliceert wel dat er ter plaatse een uitbreiding van het aantal parkeerplaatsen moet komen wegens overlap van uitvaarten op één dag (in 2017 waren er in totaal 167 uitvaarten en 46 as bijzettingen)

Daar staat tegenover dat het maatschappelijk draagvlak waarschijnlijk klein tot nihil is. Inwoners willen in hun eigen woonkern begraven worden. Maar dat zou onderzocht kunnen worden.

Een gesloten begraafplaats zal desondanks toch onderhouden moeten worden, al hoeft dat niet meer op kwaliteitsniveau A. Bovendien moeten de graven op de gesloten begraafplaatsen met actuele grafrechten waarin nog een bijzetting kan plaatsvinden, gecompenseerd worden.

Keuzes maken

Bovenstaande 3 mogelijkheden zijn in het rapport van Kybys vervat in 3 tabellen. Hierin staan de kansen en aandachtspunten per begraafplaats beschreven. Deze tabellen geven inzicht in de behoefte aan differentiatie in het beleid per begraafplaats.

Voorstel:

Het bovenstaande en het onderzoek van Kybys geeft inzicht in mogelijke uitgangspunten, op basis waarvan de visie geformuleerd kan worden. Graag horen wij van de raad of deze uitgangspunten gedeeld worden of dat er wellicht andere uitgangspunten voor u van belang zijn.

1. Het beheer van de begraafplaatsen overdragen aan professionals is geen reële optie tot besparing van kosten. In tegendeel, het werken met vrijwilligers en het inbesteden bij medewerkers met een beperking tot de arbeidsmarkt is financieel meer aantrekkelijk.

Uitgangspunt: Geen nader onderzoek doen naar het overdragen aan professionele bedrijven.

2. Er is geen noodzaak om ongebruikte grafvelden op een begraafplaats in gebruik te nemen. Er is voldoende capaciteit om te begraven in tussenliggende vrijkomende graven.

Uitgangspunt: Ongebruikte grafvelden sluiten en onderhoudsarm beheren.

3. Door zijn ligging kan de begraafplaats in Venlo een economische waarde hebben. Dat vraagt om een andere inrichting van de begraafplaats, waardoor een gedeelte vrij komt voor verkoop. Wil de raad nader onderzocht hebben, wat hier de

... mogelijkheden zijn en wat de financiële gevolgen daarvan kunnen zijn?

Uitgangspunt: Nader onderzoek doen naar de mogelijkheid van de verkoop van een gedeelte van de begraafplaats Venlo.

4. De inzet van vrijwilligers op de begraafplaatsen van Velden en Belfeld is waardevol en kostenbesparend.

Uitgangspunt: In overleg met de inwoners van deze kernen onderzoeken welke ideeën er bij hen leeft over de toekomst van de begraafplaats en of de inzet van vrijwilligers gestimuleerd kan worden.

5. Door de begraafplaatsen te comprimeren kan ruimte worden bespaard. Het huidige BGO van 16,8 m² kan teruggebracht worden naar het gebruikelijke BGO van 8m².

Uitgangspunt: nader onderzoek naar het terugbrengen van het BGO en de gevolgen daarvan (financieel, ruimtelijk, etc.).

6. Differentiatie van producten en diensten. Het is mogelijk om een differentiatie aan te brengen in producten en diensten. Onderzocht kan worden hoe en of natuurbegraven een toegevoegde waarde heeft, meer variatie in graftermijnen, eigen grafkeuze, uitbreiding aanbod as voorzieningen, etc.

Uitgangspunt: Differentiatie van producten en diensten onderzoeken.

Ten slotte zijn er nog 2 onderwerpen waar we u vragen richting te geven bij het opstellen van de visie. Het betreft een protocol lijkbezorging van gemeentewege (bijlage A rapport Kybys) en beleid begraven op eigen terrein (Bijlage B rapport Kybys).

Op dit moment kent de gemeente Venlo geen protocol lijkbezorging van gemeentewege. Jaarlijks worden er circa 30 à 35 begrafenissen van gemeentewege uitgevoerd.

Momenteel worden de overledenen anoniem begraven. Soms kunnen of willen nabestaanden niet in de lijkbezorging voorzien. Of de overledene laat geen nabestaanden achter of deze zijn niet bekend.

7. Uitgangspunt: Stel een beleidsregel 'Protocol lijkbezorging van gemeentewege' op en leg dat tegelijkertijd met de toekomstvisie begraafplaatsen ter vaststelling voor aan de raad.

Op dit moment kent de gemeente Venlo geen beleid ten aanzien van begraven op eigen terrein. Wettelijk is begaven op eigen terrein mogelijk, er is dan sprake van een bijzondere begraafplaats. Daarover is in de wet het een en ander opgenomen. Volgens de Wet op de lijkbezorging kan de gemeente aanvullende voorwaarden stellen. Bij het opstellen van een beleidsregel zal een belangenafweging moeten plaatsvinden tussen het persoonlijk belang van de aanvrager en het algemeen belang.

8. Uitgangspunt: Stel een beleidsregel op 'bijzondere begraafplaatsen op particuliere grond' en leg dit tegelijkertijd met de toekomstvisie begraafplaatsen ter vaststelling voor aan de raad.

5. (Optie 1) Plan van aanpak (Bij behoefte aan startnotitie)

n.v.t.

6. (Optie 2) Verkenning (Bij behoefte aan oriënterende notitie)

n.v.t.

7. Financiële paragraaf

n.v.t.

8. Risicoparagraaf (welke risico's spelen een rol bij de besluitvorming?)

Wel of geen risico	Wel of niet
Juridische aspecten en wettelijk kader	n.v.t.
Financiële risico's en aspecten	n.v.t.
Inhuur externen / derden	n.v.t.
Economische risico's	n.v.t.
Maatschappelijke risico's	n.v.t.
Exploitatie, realisatie, ontwikkeling, beheer, bouw- en planschade	n.v.t.
Afbreukrisico's en mogelijke contractschade (in relatie tot externe partners)	n.v.t.
Overige strategische risico's	n.v.t.

Toelichting (Benoem de relevante, strategische risico's)

n.v.t.

Indien sprake is van inhuur externen / derden (Benoem de relevante kosten(begroting) en eventuele risico's)

n.v.t.

9. Vervolgprocedure voor de raad

Nadat de raad de richting voor de visie heeft bepaald gaan we aan de slag met het schrijven van een toekomstbestendige visie.

Het proces om te komen tot een uitgewerkte visie toekomstbestendige begraafplaatsen in de gemeente Venlo zal er op hoofdlijnen als volgt uit zien:

- Opstellen vragenlijst;
- Organiseren informatieavonden inwoners/vrijwilligers/uitvaartondernemers;
- In gesprek gaan met de vrijwilligers;
- Resultaten informatiebijeenkomsten en ingevulde vragenlijsten analyseren;
- Uitwerken vastgestelde uitgangspunten en verwerken resultaten informatiebijeenkomsten en vragenlijsten;
- Opstellen visie toekomstbestendige begraafplaatsen gemeente Venlo, gereed 4^e kwartaal 2018.