

# beleidsplan begraafplaatsen

## gemeente Epe 2014-2019

definitief, 16 juni 2014



Gemeente Epe



\*2014-22543\*



# **beleidsplan begraafplaatsen**

**gemeente Epe 2014-2019**

**definitief, 16 juni 2014**

# Samenvatting

Het beleidsplan begraafplaatsen vormt het integrale beleidskader voor alle aspecten die met begraven binnen de gemeente Epe te maken hebben. Het beleidsplan is geldig voor de periode 2014-2019 en zal daarna om de vijf jaar worden geëvalueerd en waar nodig bijgesteld.

Het beleidsplan gaat uit van de volgende zes lange termijn uitgangspunten:

- De begraafplaatsen zijn zo ingericht dat iedere inwoner die dat wenst de gelegenheid heeft om binnen het eigen dorp een laatste rustplaats te vinden die aansluit bij zijn/haar wensen.
- Capaciteitsgroei wordt primair gevonden in permanente herontwikkeling van bestaande begraafplaatsen en pas in laatste instantie in nieuwe uitbreidingen
- De gemeente richt zich op regie en kerntaken. Zij is daarbij voor bewoners altijd eerste aanspreekpunt voor het beleid en het begraven zelf en voert daarom ook zelf de administratie. De operationele uitvoerende taken worden vanaf 2015 uitgevoerd door een externe partij, onder regie van de gemeente.
- Het beeldkwaliteitsniveau van het beheer blijft minimaal op dat van het niveau van 2013 zoals vastgelegd in het BOR begraafplaatsen.
- Het beheer wordt kostenneutraal gerealiseerd. Dat wil zeggen dat de jaarlijkse inkomsten (grafrechten, onderhoudstarieven, begrafenistarieven) de kosten qua beheer en begraafplaats administratie dienen af te dekken. Er worden maatregelen genomen om zowel de inkomsten te verhogen als de kosten te reduceren.
- De verschillen in cultuurhistorische identiteit tussen de begraafplaatsen onderling zijn waardevol en worden waar mogelijk verder vergroot.

## Herontwikkeling boven uitbreiding

De capaciteit van nieuw uit te geven graven op de gemeentelijke begraafplaatsen is voldoende voor de te verwachten vraag van de komende 13 jaar. Daarnaast is er in het verleden een grote reserve capaciteit ontstaan van graven waarvan het grafrecht is verlopen maar die niet geruimd zijn (ca 1500 graven). Hierdoor beheert de gemeente

een onevenredig groot areaal begraafplaatsterrein ten opzichte van het aantal begrafenissen per jaar (circa 220) en het aantal nieuwe graven dat per jaar wordt uitgegeven (80-90 stuks per jaar). Hierdoor staat de financiële voorziening voor het beheer structureel onder druk.

Om die onwenselijke situatie om te keren wordt vanaf 2015 begonnen met het op kleinschalige wijze vernieuwen van de capaciteit op de oudste begraafplaatsen Tongerenseweg en Zwanenweg. Dat gebeurt door jaarlijks een klein aantal (10-20) graven per begraafplaats te ruimen en hier opnieuw grafrechten uit te geven. Hierdoor wordt ook het 'vol' raken van Norelbos en Wanenk afgeremd. Uitbreiding en bovenmatige indexatie van tarieven op de lange termijn wordt hiermee voorkomen.

## Focus op kerntaken

Epe ontwikkelt zich als regiegemeente. Het uitbesteden van de operationele uitvoerende taken in 2015 is daar al een voorbeeld van. Vanuit die focus op kerntaken, wordt het beheer de komende jaren teruggebracht naar die zaken die ook in gemeentelijk eigendom zijn. Belangrijkste voorbeeld daarvan is de keuze om het schoonhouden van gedenktekens door de gemeente als taak af te bouwen, en als verantwoordelijkheid weer bij de rechthebbenden te leggen zoals ook de recente wetswijziging van het Burgerlijk Wetboek (2010) beoogd. Uiteraard worden daarbij redelijke overgangstermijnen gehanteerd en worden lopende contracten door de gemeente conform afspraak uitgevoerd. Ook het exploiteren en beheren van de aula op Norelbos wordt niet gezien als gemeentelijke kerntaak. Onderzocht zal worden of het afstoten ervan aan een marktpartij een reële en aantrekkelijke optie is.

## Inspelen op toekomstige trends en ontwikkelingen

Op dit moment is er geen aanleiding om beleidsmatig in te spelen op demografische trends zoals vergrijzing, krimp of verschuivingen tussen de wens tot begraven/cremeren. Wel wordt de komende beleidsperiode voorgesorteerd op maatschappelijke veranderingen ten aanzien van

het gebruik en de inrichting van begraafplaatsen:

- Er wordt ingespeeld op de trend van natuurlijk begraven door de begraafplaatsen Tongerenseweg en Zwanenweg natuurlijker in te richten en een planologische reservering op te nemen voor het van Norelbos voor de ontwikkeling van een eventuele natuurbegraafplaats. Deze wordt gezien de forse overcapaciteit van de gemeentelijke begraafplaatsen op dit moment zeker niet ontwikkeld voor 2019.
- Er wordt niet actief ingezet op het realiseren van een kleinschalig crematorium. De gemeente laat dit over aan de uitvaartbranche zelf.

#### **Behoud van cultuurhistorische waarden**

De drie oudste begraafplaatsen vertegenwoordigen een hoge cultuurhistorische waarde en zijn juist door die historische sfeer geliefde plekken. Om dat op de lange termijn te waarborgen zijn acties nodig. Eén daarvan is het instandhouden van cultuurhistorisch waardevolle gedenktekens. Op basis van een inventarisatieproject wordt een selectie gemaakt van gedenktekens die na verloop van het grafrecht niet mogen verdwijnen. De gemeente neemt het eigendom en de onderhoudsplicht van deze gedenktekens over.

#### **De organisatie klaarmaken voor het extern laten uitvoeren van de operationele uitvoerende taken**

In 2015 zullen de operationele uitvoerende taken niet langer vanuit de eigen organisatie worden uitgevoerd, maar onder regie van de gemeente. Om te voorkomen dat hierdoor het huidige kwaliteitsniveau van dienstverlening en uitstraling van de begraafplaatsen onder druk komt te staan, zijn maatregelen nodig. Er wordt daarvoor in 2014 per begraafplaats een beheer/ontwikkelplan opgesteld waarin alle aspecten die voor de inrichting van belang zijn worden gebundeld. Dit beheer/ontwikkelplan vormt daarmee een aanvulling op het BOR Begraafplaatsen en wordt, net als het BOR, meegenomen als inhoudelijk kader bij de aanbesteding van het beheer.

Daarnaast heeft de digitalisering van de begraafplaatsen administratie hoge prioriteit. Hiermee worden de risico's voor continuïteit en foutgevoeligheid die er nu nog zijn, terug gedrongen. Tot slot worden alle gemeentelijke verordeningen die met begraven te maken hebben in 2014 geactualiseerd. Daarmee worden ze niet alleen afgestemd op dit beleidsplan, maar ook in lijn gebracht met de nieuwe situatie waarbij de operationele uitvoerende taken extern worden uitgevoerd.

#### **Uitwerking**

Dit beleidsplan geeft de uitgangspunten weer voor het beleid van de komende jaren. Veel punten vragen echter om een nadere uitwerking. Dat kan zijn in een verordening die moet worden aangepast, overleg met bepaalde gebruikersgroepen, maatwerk voor specifieke onderwerpen et cetera. Al deze zaken zullen in het vervolgtraject, na vaststelling van het overkoepelende beleidsstuk, worden opgepakt. Om al die zaken goed af te stemmen zal er binnen de gemeente ambtelijk gezien een duidelijke proceseigenaar en procesverantwoordelijke worden aangewezen voor de verdere uitwerking.

# Inhoud

## Samenvatting

<b>1. Inleiding</b>	<b>9</b>
1.1 Waarom een beleidsplan begraafplaatsen?	9
1.2 Totstandkoming	9
1.3 Vervolgstappen, monitoring en evaluatie	9
<b>2. Beleidskader</b>	<b>11</b>
2.1 Wetgeving	11
2.2 Gemeentelijk beleid	12
2.3 Gemeentelijke verordeningen	13
<b>3. Analyse huidige situatie en ontwikkelingen</b>	<b>15</b>
3.1 Begraafplaatsen in Epe	15
3.2 Behoeftte	16
3.3 Capaciteit	16
3.4 Bedrijfsvoering	18
3.5 Financiën	20
3.6 Demografische ontwikkelingen	21
3.7 Maatschappelijke trends	22
<b>4. Beleidsvisie 2014-2019</b>	<b>33</b>
4.1 Algemene doelstelling	33
4.2 Zes uitgangspunten voor de toekomst	33
4.3 Capaciteitsstrategie: geen uitbreiding maar herontwikkeling	33
4.4 Beheer en financiën: focus op kerntaken en kostendekkendheid	34
4.5 Procesmatig: continuïteit van kwaliteit dienstverlening	37
4.6 Inrichting: inspelen op toekomstige vraagveranderingen	37
4.7 Inrichting: behoud van cultuurhistorische waarden	38
<b>5. Uitwerkingsopgaven</b>	<b>41</b>
5.1 Digitalisatie administratie	41
5.2 Aanpassingen verordeningen	41
5.3 Gedenktekens Inventarisatie project	41
5.4 Beheer- / ontwikkelplan per begraafplaats	42
5.5 Marktonderzoek afstoten aula	42
5.6 Verkenning participatieve beheersvormen	43
5.7 Prioriteitstelling	43
Colofon	45



# 1 Inleiding

## 1.1. Waarom een beleidsplan begraafplaatsen?

Het beheer van de laatste rustplaats van haar inwoners, is een bijzonder onderdeel van de dienstverlening van de gemeente Epe. Het gaat daarbij niet alleen om een wettelijke taak. Het gaat ook om een groot verantwoordelijkheidsgevoel voor het behoud van een goede kwaliteit van inrichting, beheer en dienstverlening op de begraafplaatsen. Al sinds 1829, met de realisatie van de eerste gemeentelijke begraafplaats op de Tongerenseweg in Epe, vervult de gemeente deze bijzondere publieke taak.

De komende jaren zal er, naast continuïteit, ook veel veranderen rondom het beheer van de begraafplaatsen binnen de gemeente Epe. De rol van de gemeente verschuift bijvoorbeeld van uitvoerder naar regiehouder. Daarbij worden de operationele, uitvoerende taken op afstand geplaatst. Er zijn een aantal demografische ontwikkelingen en maatschappelijke trends die vragen om een beleidmatige keuze of een aangepaste verordening. Tot slot is het ook nodig om een visie te ontwikkelen op de vraag hoe op de lange termijn het beheer van de zeven gemeentelijke begraafplaatsen, financieel kostendekkend kan worden gehouden.

Al deze aandachtspunten vragen om een integraal beleidskader. Dat kader ligt voor u in het **'beleidsplan begraafplaatsen 2014-2019'**.

## 1.2. Totstandkoming

In 2013 is gebleken dat het noodzakelijk is de gemeentelijke beheersverordening begraafplaatsen aan te passen om ze in lijn te brengen met veranderende wetgeving. Om dat goed te kunnen doen is er behoefte aan een integrale visie, op alle aspecten die met het gemeentelijk begraafplaatsbeleid te maken hebben. Daarom heeft de gemeente ervoor gekozen om een eigen **'beleidsplan begraafplaatsen'** op te stellen. Als aftrap hiervoor is in het voorjaar van 2013 met de raad een verkennend gesprek gevoerd, om haar wensen voor dit beleidsplan te inventariseren. Op

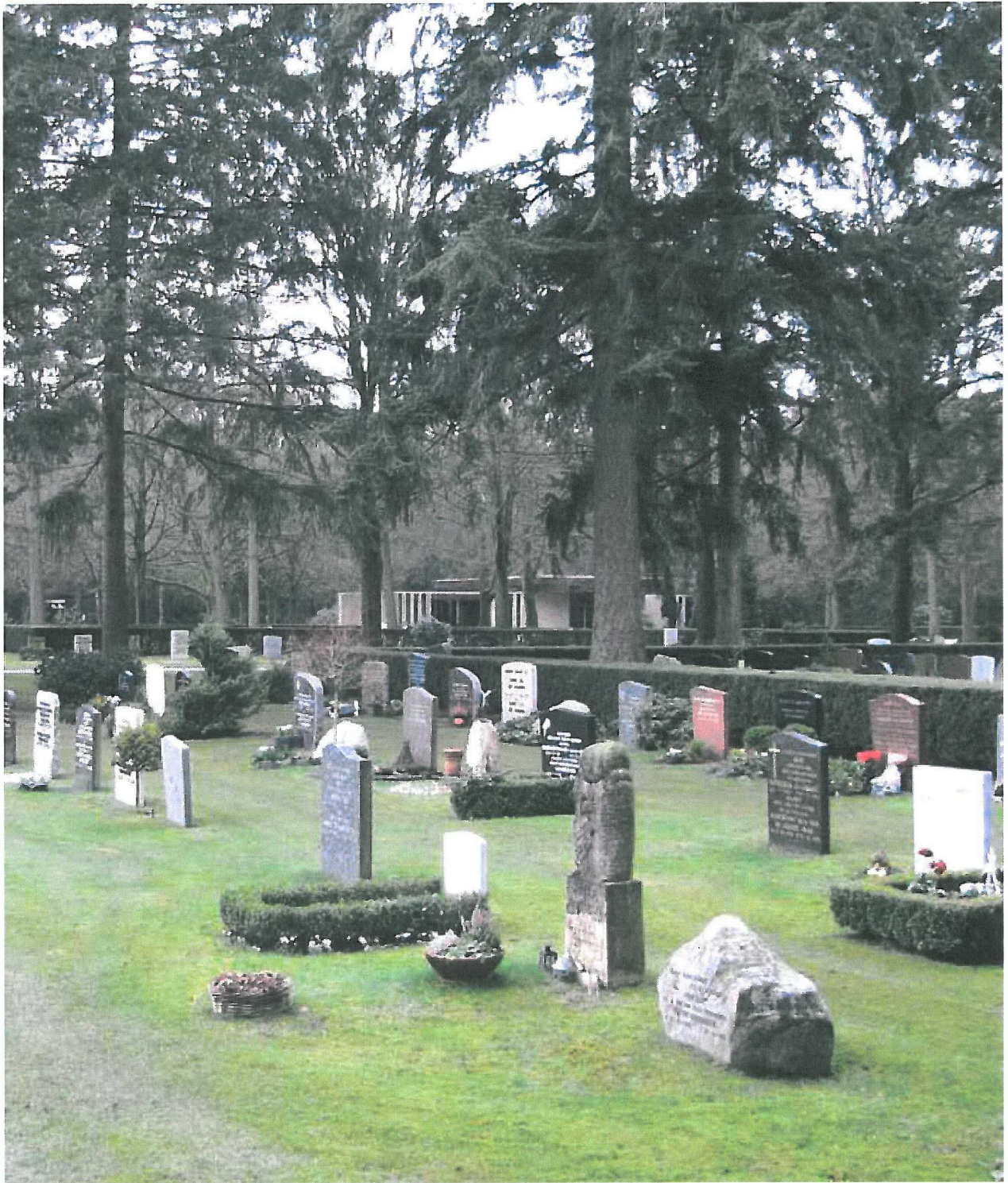
basis daarvan is dit concept beleidsplan opgesteld. Parallel hieraan is gewerkt aan het aanpassen van de gemeentelijke verordeningen om deze in lijn te brengen met het beleidsplan.

In februari 2014 werd dit concept beleidsplan aan de raad ter consultatie aangeboden. Het college heeft het beleidsplan daarna formeel ter inzage gelegd. Het definitieve beleidsplan, wordt samen met de aangepaste verordeningen, in juli 2014 aan de raad ter vaststelling aangeboden.

## 1.3 Vervolgstappen, monitoring en evaluatie

Om de uitvoering en afstemming van alle vervolgstappen te coördineren, zal gekeken moeten worden wie ambtelijk gezien proceseigenaar en procesverantwoordelijke wordt voor zowel het beleid als de uitvoering daarvan.

Daarnaast is het van belang om de komende jaren de maatschappelijke of demografische ontwikkelingen te monitoren en waar nodig het beleid bij te sturen. Daarom is er voor gekozen dit beleidsplan voor vijf jaar vast te stellen. In 2019 wordt het beleidsplan geëvalueerd en (eventueel bijgesteld) opnieuw vastgesteld.





# 2 Beleidskader

## 2.1 Wettelijk kader

### **Wet op de lijkbezorging**

Op grond van de Wet op de lijkbezorging (1991), moet iedere gemeente haar bewoners ruimte bieden voor het begraven van overledenen. Ook aan het begraven zelf stelt de wet nadere eisen. Daarnaast vereist de wet dat gemeenten afgescheiden ruimten op een begraafplaats ter beschikking stellen voor kerkgenootschappen die daarom verzoeken. Zo kunnen geloofsgenoten bij elkaar worden begraven.

De wet bepaalt dat een gemeente een grafcapaciteit (voorraad uit te geven graven) dient te hebben die voldoende is voor minimaal tien jaar. Het kan daarbij gaan om een capaciteit van nieuwe graven, maar ook om vervangende voorraad, door het ruimen van graven. Voorwaarde daarbij is wel dat de gemeente deze optie expliciet opneemt in haar eigen begraafplaatsenbeleid. Daarnaast zijn er in de wet randvoorwaarden opgenomen voor het zogeheten 'schudden'. Een juridische term voor het ruimen van een graf, op verzoek van de rechthebbenden, waarbij eventuele overblijfselen onder in het graf achterblijven. Dit in tegenstelling tot de juridische term 'ruimen'. Dit begrip slaat op het ruimen van een graf waarvan de rechthebbenden al afstand hebben gedaan en ook eventuele overblijfselen verwijderd worden uit het graf en in een daarvoor aangelegde knekelput worden bijgezet.

In de wet zijn tot slot eisen opgenomen die aan de orde komen, mocht een gemeente een begraafplaats officieel willen sluiten. 'Sluiting' is daarbij een juridische term en houdt in dat er, na een officieel gemeentelijk besluit tot sluiting, geen overledenen meer mogen worden begraven. De toegang voor de bezoekers moet dan echter wel gewaarborgd blijven en ook het onderhoud moet voor minimaal dertig jaar worden voortgezet. Vijftig jaar na sluiting mag de begraafplaats worden opgeheven en volledig worden geruimd en herontwikkeld.

### **Burgerlijk wetboek**

In het Burgerlijk Wetboek (2010) worden de verantwoordelijkheden tussen rechthebbenden en de beheerder van de begraafplaats beschreven. Voor dit beleidsplan is een recente aanpassing van de wet uit 2010 het meest relevant. De wet stelt dat gedenktekens in eigendom van de rechthebbenden blijven, tot het moment dat het grafrecht afloopt. Op dat moment gaat het eigendomschap over in handen van de beheerder van de begraafplaats (in casu de gemeente). Deze nieuwe regel geldt ook voor gedenktekens die al voor de wetswijziging in 2010 zijn geplaatst. Consequentie is dat formeel ook de verantwoordelijkheid voor het beheer van gedenktekens bij de rechthebbenden ligt en niet bij de beheerder van de begraafplaats.

In de praktijk wordt het schoonhouden van de gedenktekens, door circa vijftig procent van de rechthebbenden voor kortere of langere termijn afgekocht bij de gemeente. Deze regeling is dus sinds 2010 geen wettelijke verplichting, maar een stuk dienstverlening dat (tegen betaling) wordt uitgevoerd door de gemeente Epe.

### **Wet op de Ruimtelijke ordening**

De regels uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening (2006), zijn vooral belangrijk voor de locatiekeuze van een nieuwe begraafplaats. De wet vereist dat gemeentes hun ruimtelijke ordeningsbeleid vastleggen in één of meerdere structuurvisies. Daarnaast is er een verplichting opgenomen voor gemeentes om bestemmingsplannen op te stellen, waarmee functies van gronden worden vastgelegd. Begraafplaatsen worden in de geldende bestemmingsplannen met de bestemming 'maatschappelijke doeleinden aangeduid'.

## 2.2 Gemeentelijk beleid

### Structuurvisie Veluweflank Epe

In de structuurvisie Veluweflank Epe (2010), is in hoofdlijnen het gemeentelijk ruimtelijke ordeningsbeleid voor de periode tot 2030 beschreven. Hierin zijn geen expliciete uitspraken opgenomen over de ontwikkeling van begraafplaatsen. Alle gemeentelijke begraafplaatsen liggen echter binnen de Veluweflank, waardoor de beleidsambities uit de structuurvisie ook richtinggevend zijn voor de het begraafplaatsen beleid. Het gaat daarbij om:

- Het waarborgen en versterken van de cultuurhistorische rijkdom en landschappelijke variatie. Voor begraafplaatsen concreet: de inrichting en toekomstige ontwikkelingen moeten 'passen' bij de kwaliteiten van de omgeving en met respect voor de cultuurhistorie van het gebied en de begraafplaats zelf.
- Een conserverende benadering van het buitengebied, grenzend aan de begraafplaatsen Wanenk/Zwanenweg en Norelbos. Het beleid is daarbij gericht op het behouden van de landschappelijke, cultuurhistorisch en ecologische kwaliteiten. Verdere versterking van het buitengebied moet worden voorkomen. Uitbreidingen van nieuwe functies (waaronder begraafplaatsen) is in deze gebieden beleidsmatig dan ook niet voor de hand liggend.
- Een geleidelijke ontwikkeling van het buitengebied, dat grenst aan de begraafplaatsen van Oene en Emst. Het beleid biedt hier wel ontwikkelingsruimte voor nieuwe functies. Uitbreiding van de begraafplaatsen (indien noodzakelijk) is beleidsmatig in die gebieden eventueel mogelijk.

### Groenstructuurplan Epe

De gemeentelijke begraafplaatsen worden niet expliciet genoemd in het gemeentelijke groenstructuurplan (2010). Omdat het groenstructuurplan echter expliciet stelt dat het gaat over *alle* groene ruimtes in het openbare gebied, mogen de begraafplaatsen daar zeker

onder gerekend worden. De doelstellingen uit het groenstructuurplan zijn dan ook een uitgangspunt voor de ontwikkeling van de gemeentelijke begraafplaatsen:

- Het duurzaam in stand houden, onderhouden en ontwikkelen van bestaand openbaar groen, op basis van de huidige beeldkwaliteit.
- Het behoud van waardevolle natuur- en landschapselementen binnen de dorpskernen en op de begraafplaatsen.
- Het instandhouden van een samenhangend, vitaal, gemeentelijk bomenbestand, door zorgvuldig beheer van oude bomen en groenstructuren (zorgplicht).
- Een inrichting die de verschillen versterkt tussen bodem, grondwater en stedenbouwkundige opzet binnen dorpskernen en woongebieden.

### Beeldkwaliteitsplan Openbare Ruimte (BOR)

Het Beeldkwaliteitsplan Openbare ruimte (2013) vormt de leidraad voor het kwaliteitsniveau van beheer van de openbare ruimte. Hierbij wordt de zogeheten BOR-systematiek 'Beheersysteem Openbare Ruimte' gevolgd, dat verschillende kwaliteitsniveaus koppelt aan de staat van onderhoud.

Voor de begraafplaatsen is, binnen het BOR, een aparte uitwerking gemaakt. Net als bij het overkoepelende BOR, is het uitgangspunt voor begraafplaatsen dat het te behalen kwaliteitsniveau voor de toekomst, gelijk is aan het niveau van inrichting en onderhoud zoals dat in 2013 aanwezig was. Het BOR doet geen uitspraken over noodzakelijke of gewenste verbeterlagen.

### Cultuurhistorisch beleid / Welstandsbeleid

In de gemeentelijke welstandsnota (2010) zijn geen specifieke regels opgenomen voor de begraafplaatsen. De nota richt zich volledig op gebouwen, waardoor het kwaliteitsbeeld van begraafplaatsen en openbare ruimte niet is meegenomen.

Het cultuurhistorisch beleid van de gemeente is grotendeels opgenomen in de welstandsnota en richt zich primair op panden met een formele monumentenstatus. Geen enkel object, of onderdeel van de begraafplaatsen, is op dit moment een gemeentelijk- of rijksmonument. Daardoor is formeel geen enkel criteria uit de welstandsnota van toepassing op de begraafplaatsen. Uitzondering zijn de criteria die gelden voor de gebouwde voorzieningen, zoals de aula op Norelbos, of de oude aula op begraafplaats Tongerenseweg.

## 2.3 Gemeentelijke verordeningen / specifiek begraafplaats beleid

### **Beheersverordening gemeentelijke begraafplaatsen 2014**

Epe heeft sinds 1998 een Beheersverordening gemeentelijke begraafplaatsen. Hierin zijn alle spelregels vastgelegd die van belang zijn voor de organisatie van begrafenissen en het plaatsen van gedenktekens. De nieuwe verordening is inmiddels in lijn gebracht met vernieuwde regels uit het Burgerlijk Wetboek.

In de oude verordening was geen mogelijkheid opgenomen om graven op verzoek van rechthebbenden te 'schudden', om zo bijzettingen van nieuwe personen mogelijk te maken. Aan deze mogelijkheid is in de praktijk wel behoefte, blijkt uit jaarlijkse verzoeken aan de afdeling Publiekszaken. Aan deze behoefte is nu in de nieuwe verordening gehoor gegeven. De mogelijkheid tot 'ruimen' was al wel opgenomen in de regeling. In de praktijk werd hier door de gemeente echter nog geen gebruik van gemaakt.

In de oude verordening waren een aantal opties opgenomen die niet langer in lijn zijn met het gemeentelijke beleid om meer als regie organisatie te willen opereren en kritisch te zijn op de kerntaken. De nieuwe verordening en praktijk sluiten daar nu volledig op aan. Zo biedt de nieuwe verordening niet meer de mogelijkheid

om het schoonhouden van gedenktekens door de gemeente te laten uitvoeren, de wet stelt tegenwoordig namelijk dat zij eigendom zijn van de rechthebbenden en dat zij verantwoordelijk zijn voor het onderhoud.

### **Verordening lijkbezorgingsrechten 2014**

In deze verordening zijn de tarieven vastgelegd die betaald moeten worden voor:

- Het feitelijk begraven of bijzetten van asbestemmingen;
- Het onderhoud van begraafplaats;
- Verleningen van grafrechten;
- Gebruik van de aula Norelbos;
- Onderhoud van gedenktekens;
- Schudden van graven (nog niet opgenomen in beheersverordening als optie).

De in de verordening genoemde verlengingstermijnen corresponderen met de termijnen die in de beheersverordening staan. Bij aanpassing van de beheersverordening is ook de verordening lijkbezorgingsrechten in lijn gebracht met het nieuwe beleid.

### **Beleidsregel aanleg bijzondere begraafplaatsen**

De beleidsregel 'aanleg bijzondere begraafplaatsen' (2007) vormt het toetsingskader voor de beoordeling van aanvragen om te worden begraven in eigen grond. Het uitgangspunt is dat begraven in eigen grond niet is toegestaan. Alleen als sprake is van bijzondere omstandigheden is daarop een uitzondering mogelijk. In de beleidsnota is aangegeven in welke gevallen en onder welke voorwaarden daarvan sprake zou kunnen zijn.

### **Voorschriften grafbedekkingen**

Parallel aan de beheersverordening gemeentelijke begraafplaatsen zijn in 1998 ook nadere regels gesteld aan de grafbedekkingen op de gemeentelijke begraafplaatsen. De voorschriften zijn daarbij gericht op het bieden van voldoende individuele vrijheid binnen een aantal randvoorwaarden qua omvang en zaken van praktische aard.



# 3 Analyse huidige situatie en ontwikkelingen

## 3.1 Begraafplaatsen binnen Epe

### Een lange historie

In 1827 werd het begraven in de kerken en op kerkhoven binnen de bebouwde kom verboden. Bij Koninklijk Besluit van 22 augustus 1827, werd elke gemeente met meer dan 1000 inwoners verplicht om een begraafplaats buiten de stad of het dorp aan te leggen. In de (toenmalige) gemeente Epe werd al twee jaar na de wettelijke verplichting om begraafplaatsen te stichten, de begraafplaats Tongerenseweg (1829) aangelegd. Binnen tien jaar werd in Vaassen de begraafplaats Zwanenweg (1838) aangelegd. In de jaren daarna zijn er ook in Oene, Emst en Epe nieuwe begraafplaatsen gerealiseerd. In het totaal telt de gemeente Epe op dit moment zeven gemeentelijke begraafplaatsen.

Naast gemeentelijke begraafplaatsen, ligt in Epe nog het parochiale kerkhof Oosterhof van de Rooms Katholieke geloofsgemeenschap H. Martinus Vaassen. Op deze begraafplaats bestaat alleen nog de mogelijkheid om te begraven in een bestaand graf waar nog recht is op één inlage.

De begraafplaats Emst wordt in 2014 uitgebreid met een nieuw grafveld, waardoor de begraafplaats zowel in omvang als capaciteit op termijn kan verdubbelen. De uitbreiding zal gefaseerd plaatsvinden. De eerste fase zal een nieuwe grafcapaciteit van circa 100 graven opleveren.

Binnen de gemeente Epe is geen crematorium aanwezig. Wel is er op alle begraafplaatsen de mogelijkheid om asbestemmingen te verstrooien. Op de begraafplaatsen Norelbos, Wanenk, Emst en Oene kunnen daarnaast asbussen worden bijgezet in columbaria, of een urnengraf.

De wet vereist dat geloofsovertuigingen die daarom verzoeken een afgescheiden deel van de begraafplaats krijgen toegewezen. De omvang van dat deel moet redelijk in verhouding zijn tot de omvang van het bevolkingsaandeel. Op dit moment maakt alleen de Rooms-katholieke kerk gebruik van de mogelijkheid tot begraven in een apart veld. Sinds 2009 bestaat ook de mogelijkheid om Islamitisch te begraven op Wanenk en Norelbos.

Van deze mogelijkheid is tot nu toe nog geen gebruik gemaakt. Tot op heden heeft de gemeente nog geen aanvragen gekregen van andere geloofsovertuigingen.

### Sfeer en identiteit

Door de verschillen in ouderdom, hebben de zeven begraafplaatsen ieder een eigen stijl. Hierdoor zijn het niet alleen persoonlijke herdenkingsplekken, maar ook een afspiegeling van de samenleving en de collectieve smaakvoorkeuren en (tuin-) architectuurstijlen van de afgelopen twee honderd jaar.

De oudere begraafplaatsen Tongerenseweg en Zwanenweg, zijn bijvoorbeeld ontworpen in een klassieke Engelse parkstijl, die in de negentiende eeuw ook voor landschap- en wandelparken werd gebruikt. Ze zijn opgezet als combinatie van geometrische patronen en meer lossere boogvormen. De oorspronkelijke hoofdropzet is op veel plekken niet meer goed zichtbaar. Dat komt door uitval van bomen en het verwijderen van gedenktekens, waardoor lege plekken ontstaan die niet zo bedoeld waren. De bijzondere kwaliteit die juist deze oude begraafplaatsen hebben wordt tegenwoordig eerder gedragen door een landschappelijk natuurbild, waarin willekeurig gedenktekens staan.

De begraafplaatsen in Emst, Oene en de Oude Wisselseweg zijn jonger en minder monumentaal vormgegeven. Ze zijn alle drie oorspronkelijk eenvoudig van hoofdropzet, met een rechthoekig grondplan ('dodenakkers'). Doordat veel gedenktekens zijn verwijderd, is de heldere functionele opzet van het begin tegenwoordig ook hier minder herkenbaar geworden. In Oene zijn in een latere fase landschappelijke elementen toegevoegd. Deze verwijzen eerder weer terug naar de Engelse landschapstijl. Hierdoor is vooral de begraafplaats Oene een soort combinatie van verschillende stijlen geworden, die afwijkt van de oorspronkelijk veel soberder opzet.

Na de tweede wereldoorlog werden begraafplaatsen over het algemeen uiterst ingetogen en sober vormgegeven. Meer dan voorheen, was gelijkvormigheid het centrale uitgangspunt ('in de dood is een ieder gelijk'). De begraafplaats Norelbos is hier een landelijk aansprekend voorbeeld van, ontworpen door de beroemde landschapsarchitect Wim Boer. In 2013 is de begraafplaats voorgedragen voor de rijksmonumentenlijst voor naoorlogs erfgoed.

Vanaf de jaren zeventig ontstond er een reactie op de 'steriliteit en zakelijkheid' van de naoorlogse begraafplaatsen. Er is sindsdien steeds meer behoefte aan een meer organische opzet van begraafplaatsen, met veel ruimte voor een individuelere manier van herinneren. De begraafplaats Wanenk uit 1986, is hier een goed voorbeeld van. De heldere opzet van een hoofdas met zeshoekige grafkamers zorgt voor beslotenheid en kleinschaligheid. Tegelijkertijd zorgen de hagen voor een stevig kader, dat orde geeft in de toenemende variatie aan gedenktekens en objecten die tegenwoordig bij een graf geplaatst worden.

### 3.2 Behoefte

**Aantal sterfgevallen versus aantal begrafenissen**  
Jaarlijks overlijden er circa 325 personen die zijn ingeschreven als bewoner van de gemeente Epe (zie tabel pagina 17). Het aantal begrafenissen op de gemeentelijke begraafplaatsen binnen de gemeente ligt de afgelopen tien jaar op (afgerond) gemiddeld 220 personen. 'Begrafenissen' slaat daarbij zowel op begraven in een graf, als het verzorgen van asbestemmingen.

Uit het verschil tussen het aantal overleden inwoners en het aantal begrafenissen blijkt dat circa 100 inwoners die overlijden, er voor kiezen om geen laatste rustplaats op de gemeentelijke begraafplaatsen te nemen. Onduidelijk is of dit een bewuste keus is van de overleden/nabestaanden, of dat het voortkomt uit andere factoren. Aangenomen mag worden dat door het ontbreken van een eigen crematorium binnen de gemeente, een aantal personen die worden gecremeerd (bijvoorbeeld binnen de buurgemeente Apeldoorn), hun as ook daar laten bijzetten, of deze mee naar huis nemen. Ook zal een deel van de personen die ergens anders zijn geboren, er voor kiezen hun laatste rustplaats ook daar te kiezen.

**Verdeling begrafenissen over de begraafplaatsen**  
Het aantal begrafenissen (circa 220 per jaar) is niet gelijkmatig te verdelen over de verschillende begraafplaatsen. Dit is deels het directe gevolg van de capaciteit van begraafplaatsen (geen ruimte voor nieuwe graven). Deels is het ook een verdeling naar gemeenschap en persoonlijke voorkeuren. In de praktijk vindt nu 42 % van de begrafenissen plaats op Norelbos in Epe en 32 % op Wanenk in Vaassen. Samen nemen zij daarmee 75% van de begrafenissen op. Zie tabel pagina 17.

**Verhouding begraven versus asbestemmingen**  
Van het aantal begrafenissen binnen de gemeente betreft 80% een begrafenissen in een nieuw graf dan wel een bijzetting in een bestaand graf. Maar 20% van de begrafenissen betreft een asbestemming na crematie. Daarbij moet worden opgemerkt dat asresten na crematie ook door rechthebbenden meegenomen kunnen worden in een urn of bij het crematorium (buiten de gemeente Epe) kunnen worden uitgestrooid.

### 3.3. Capaciteit

#### **Nieuwe graven**

In 2013 waren er binnen de gemeente nog 1129 nieuwe graven beschikbaar (zie tabel pagina 17). Uitgaande van een gelijkblijvend aantal begrafenissen per jaar (220) en een gelijkblijvende verhouding begraven / cremieren (80/20) en verdeling nieuw graf/bijzetting (50/50), is er dan behoefte aan een capaciteit van circa 88 nieuwe graven per jaar. Er was in 2013 dan ook een theoretische capaciteitsvoorraad van maximaal 13 jaar voor de totale gemeente. Hiermee voldoet de gemeente op dit moment ruim aan zijn wettelijke taak, die een capaciteitsvoorraad van 10 jaar als minimum stelt. Zelfs als de vraag zou stijgen met circa 10 %, kan de gemeente de komende tien jaar nog aan haar wettelijke eis voldoen.

Op het moment dat er echter gedifferentieerd wordt naar de verschillende begraafplaatsen ontstaat een veel genuanceerder beeld. Een aantal begraafplaatsen hebben ruim voldoende capaciteit. Te tegelijkertijd zullen er binnen tien jaar op Wanenk geen nieuwe graven meer uitgegeven kunnen worden. Hierdoor ontstaat dus nu al de vraag of er gekozen wordt voor uitbreiding, of dat de capaciteit van Wanenk op andere manieren vergroot gaat worden.

### Aantal overleden inwoners van de gemeente Epe

Jaar	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Sterfte	320	318	314	345	319	317	319	285	324	300	306

Bron: gemeente Epe, publiekszaken

### Verdeling over de begraafplaatsen en verdeling grafnlagas en overige asbestemmingen in 2013

	Aantal begrafenissen in 2013	Verdeling tussen begraafplaatsen	Uitgifte nieuwe graven (incl. urnen inlage in graf of kelder)	Bijzettingen in bestaande graven (incl. urnen inlage in graf of kelder)	Overige
Emst	23	11 %	11	8	4
Epe T.weg	3	2 %	-	1	2
Epe O.W. weg	2	1%	2	-	-
Epe. N.bos	74	42%	29	31	14
Oene	14	7%	5	9	-
Vaassen W.enk	76	32%	38	23	15
Vaassen Z.weg	12	5%	-	11	1
	204	100 %	85 (42 %)	83 (41%)	36 (17%)

bron: gemeente Epe, publiekszaken

### Theoretisch beschikbare capaciteit nieuwe graven per begraafplaats (situatie 2013)

	Beschikbare capaciteit nieuwe graven (situatie 2013)		Uitgifte nieuwe graven per jaar (situatie 2013)	Capaciteit nieuwe graven in jaren na 2013, bij gelijkblijvende vraag
Emst	55 Best.	100 in 1 <sup>e</sup> fase uitbr.	11	Max. 14 jaar
Epe T.weg	-		-	Geen
Epe O.W. weg	5		2	Max. 3 jaar
Epe N.bos	370 Alg.	240 Kath.	29	Max. 21 jaar
Oene	75		5	Max. 15 jaar
Vaassen W.enk	250 Alg.	34 Kath.	38	Max. 8 jaar
Vaassen Z.weg	-		-	Geen
Totaal	1129		85	

Bron: gemeente Epe, publiekszaken

### **Reserve capaciteit opnieuw uit te geven graven na ruiming**

In 2013 zijn er op alle begraafplaatsen graven die in aanmerking kunnen komen voor ruiming (zie tabel pagina 19). Dit betreft graven waar formeel afstand van is gedaan en het grafrecht van verlopen is. Meestal is daarbij ook het gedenkteken al weggehaald. In totaliteit ging het in 2013 daarbij om 1479 graven. Met deze theoretische reservecapaciteit wordt de totale capaciteit meer dan verdubbeld en kan de gemeente (in theorie!) met een vraag naar maar 80-100 nieuwe graven per jaar, bijna dertig jaar voorzien in de theoretische capaciteitsvraag.

Als deze graven deels opnieuw ingezet worden om personen te begraven is uitbreiding van begraafplaatsen, in bijna alle gevallen de komende jaren niet nodig. Belangrijke notitie daarbij is dat het hier gaat om een theoretische capaciteit, die in de werkelijkheid door regelgeving en praktische overwegingen altijd iets lager zal zijn. De theoretische capaciteit is echter door de jarenlange keuze om niet te ruimen zo hoog geworden, dat ook na het meenemen van die praktische aspecten, er nog steeds een forse (over)capaciteit aanwezig is in relatie tot het aantal sterfgevallen en begrafenissen per jaar.

Bij dit alles is nog geen rekening gehouden met een extra capaciteitsvergroting die ontstaat, zodra ook de mogelijkheid tot schudden wordt geboden. Deze wordt in dit beleidsplan verder buiten beschouwing gelaten. (zie tabel pagina 19)

Belangrijke constatering is dat er tot nu toe van de mogelijkheid tot ruimen, nog geen gebruik gemaakt is. Deze keuze is geen beleidsmatig uitgangspunt geweest, omdat het beleid en de verordening expliciet juist *niet* de mogelijkheid biedt, om bijvoorbeeld graven voor onbepaalde tijd uit te geven. Het ruimen kan dus beleidsmatig al wel, maar wordt simpelweg niet toegepast.

## **3.4 Bedrijfsvoering**

### **Wie doet wat?**

In de gemeente Epe zijn in 2013 twee afdelingen betrokken bij alle zaken rondom begraven en begraafplaatsen, namelijk de afdeling Publiekszaken en de afdeling Openbare Ruimte. De afdeling publiekszaken is primair verantwoordelijk voor de regelgeving, administratie en klantcontact (melding

begraven / asbestemming, contractsituaties). Zij vormen daarmee het eerste aanspreekpunt voor zowel rechthebbenden, als uitvaartondernemers, steenhouwers etc. Voor het huidige takenpakket en service van dienstverlening, is een inzet van 1,5 fte. nodig.

Het beheer en onderhoud wordt uitgevoerd door de afdeling Openbare Ruimte. Naast eigen personeel, wordt daarbij voor specialistisch- of seizoenswerk, ook gebruik gemaakt van externe capaciteit. Voor het beheer en onderhoud en de dienstverlening op het huidige niveau zijn op jaarbasis 6 fte. nodig.

### **Dienstverlening**

De gemeentelijke dienstverlening op begraafplaatsen bestaat op dit moment uit:

- Het verlenen en administreren van alle zaken rond grafrechten en vergunningen.
- Onderhouden van de begraafplaats.
- Verzorgen en begeleiden van het begraven en asbestemmingen.
- Schoonhouden van circa 50 % van de gedenktekens (op verzoek en apart betaald).
- Verwijderen van gedenktekens van graven waarvan afstand is gedaan, na verloop van het grafrecht.
- Exploitatie aula Norelbos.
- Informatievoorziening rondom regelgeving en procedures aan publiek en bedrijven.
- Overige dienstverlening (lijkschouwing, gebruik opbaarruimte, beschikbaar stellen gedenkplaten e.a.) .

### **Administratie**

De huidige administratie is een combinatie van digitale databases en fysieke kaarten en kaartsystemen. Het inzicht en het overzicht, zijn daarbij afhankelijk van de aanwezigheid van specifieke personen. Hierdoor is het systeem kwetsbaar (uitval van mensen leidt tot acuut probleem) en foutgevoelig (persoonsafhankelijk). Ook het digitale systeem zelf (acces database), is software matig verouderd en beperkt in zijn mogelijkheden. Dit maakt het systeem uiterst foutgevoelig en daarmee zeer kwetsbaar.

### **Verzelfstandiging operationele uitvoerende taken**

De gemeentelijke organisatie van Epe ontwikkelt zich sinds 2003 op basis van het 'publieksmodel' en wil zich daarmee primair opstellen als regiegemeente. Gemeentelijke taken worden daarom de komende jaren opnieuw bezien of



**Extra potentieel beschikbare capaciteit nieuwe graven na ruiming (situatie 2013)**

	Beschikbare capaciteit na ruiming	Uitgifte nieuwe graven per jaar (situatie 2013)	Theoretische extra capaciteitstoename bij ruiming
Emst	240	11	10-20 jaar
Epe T.weg	574	2	> 50 jaar
Epe O.W. weg	75	-	Afhankelijk van vraag
Epe N. bos	90	29	< 4 jaar
Oene	135	5	20-30 jaar
Vaassen W.enk	17	38	< 1 jaar
Vaassen Z.weg	348	-	Afhankelijk van vraag
Totaal	1479	85	

*Bron: gemeente Epe, publiekszaken*

ze nog langer in eigen beheer moeten worden uitgevoerd. In dat kader is in 2013 besloten om de operationele uitvoerende taken, waaronder het beheer van de begraafplaatsen, in 2015 niet langer in eigen beheer te laten uitvoeren maar door een, nog te selecteren, marktpartij.

#### **Onderhoud gedenktekens**

Binnen Epe is er op dit moment de mogelijkheid om het schoonhouden van gedenktekens af te kopen bij de gemeente. Ongeveer 50 % van de rechthebbenden maakt hier gebruik van. Door de keuzevrijheid en de verschillende afkooptermijn vraagt dit zowel een bewerkelijke administratie, als een sterk versnipperde werkmethode (sommige gedenktekens wel, andere niet, plaatsing / verwijderen tekens). Daarnaast is het de vraag of een dergelijke service past in het beleid dat zich richt op kerntaken. Het algemene uitgangspunt bij dergelijke zaken is dat dergelijke contracten niet meer worden aangeboden, oude contracten worden uitgediend en niet verlengd dan wel eenmalig aanbesteed worden aan een marktpartij.

#### **Behoud en onderhoud cultuurhistorisch waardevolle gedenktekens**

In principe wordt na het aflopen van het grafrecht, het gedenkteken door de gemeente weggenomen van het graf. In de praktijk wordt er in beperkte gevallen voor gekozen om gedenktekens te laten staan. Er wordt dan door de beheerder zelf ingeschat of een gedenkteken een bepaalde cultuurhistorische waarde of architectonische bijzonderheid heeft. De criteria waarop deze keus gebaseerd worden zijn niet vastgelegd. Geschat wordt dat er circa 200 gedenktekens op deze manier in stand gehouden worden. De gedenktekens die blijven staan worden, conform de wet, eigendom van de gemeente en worden ook onderhouden door de gemeente. De kosten hiervoor zijn niet expliciet als post opgenomen in de onderbouwing van de tariefstelling die rechthebbenden betalen voor het onderhoud van de begraafplaatsen.

### **3.5 Financiën**

#### **Kostendekkend beheer als uitgangspunt**

Epe streeft ernaar het beheer van de begraafplaatsen kostendekkend uit te voeren. De kosten van het beheer van de zeven begraafplaatsen worden daarbij opgebracht door de grafrechten van de uitgegeven graven. Daarbij blijkt dat begraafplaatsen Norelbos,

Wanenk, Emst en Oene door de actieve status meer inkomsten opleveren dan het beheer kost. Voor de Tongerenseweg, Oude Wisselseweg en Zwanenweg begraafplaatsen is dat andersom. Beide compenseren elkaar in de praktijk echter niet. Hierdoor is er op dit moment feitelijk sprake van een negatieve exploitatie waarbij er een dekkingsgraad van ca 80 % is.

#### **Stabiliteit financiële voorziening**

Binnen de gemeente is er een financiële voorziening opgebouwd waaruit de kosten voor beheer en dienstverlening worden betaald. De afgelopen jaren is gebleken dat de balans tussen uitgaven en inkomsten structureel uit elkaar dreigt te gaan lopen. Een belangrijke reden hiervoor is dat de gemeente tot nu toe steeds heeft gekozen voor uitbreiding van begraafplaatsen, om nieuwe capaciteit te creëren en niet over is gegaan tot ruiming. Dit heeft een aantal (financiële) gevolgen die op lange termijn niet houdbaar zijn:

- De omvang van de begraafplaatsen, en daarmee ook de onderhoudskosten, nemen steeds verder toe, terwijl de inkomsten vanuit de grafrechten niet mee (kunnen) blijven stijgen. Er moet daarom met minder geld, steeds meer worden onderhouden. Het steeds verder verhogen van tarieven is maatschappelijk niet wenselijk. Het wordt steeds lastiger motiveren waarom de gemeente niet kiest voor het herontwikkelen van oude begraafplaatsen door te ruimen, omdat juist hierdoor de balans tussen inkomsten/uitgaven positief beïnvloed zou kunnen worden.
- Aan de vraag om bijgezet te kunnen worden op begraafplaatsen die 'vol' zijn (bijvoorbeeld Tongerenseweg en Zwanenweg), kan nu geen invulling worden gegeven. Door hun historische en landschappelijke uitstraling blijkt dit voor een aantal personen juist een aantrekkelijk alternatief is ten opzichte van de modernere stijl van bijvoorbeeld begraafplaats Norelbos.
- Er is behoefte om in alle dorpen een begraafplaats open te houden en niet te kiezen voor één grote begraafplaats binnen de gemeente. Om dat te kunnen realiseren dient ten minste in elk dorp één begraafplaats altijd capaciteit te bieden. Als niet gekozen wordt voor ruiming, zal er per dorp gekozen moeten worden voor uitbreiding. Hierdoor stijgen de extra onderhoudskosten opnieuw, wat de financiële voorziening en de tarieven extra onder druk zal zetten.

Bij het vaststellen van de begroting in 2012 is besloten om de tarieven in de periode 2012 – 2017 jaarlijks met 3,25 % extra te verhogen. De verwachting is dat daarmee de voorziening in 2018 weer stabiel is en dat inkomsten en uitgaven in balans zijn. Daarbij dient te worden aangetekend dat bij de indexering in 2012 nog geen rekening is gehouden met de geplande eerste fase van de uitbreiding van begraafplaats Emst. Hierdoor zal het areaal te beheren begraafplaats op korte termijn opnieuw toenemen. Dit zal de balans in de voorziening dus licht gaan drukken, tenzij er vanaf 2015 een extra indexering van de tarieven zal plaatsvinden.

#### **Financiële reserveringen voor uitbreiding en kwaliteitsvergroting**

Binnen de financiële voorziening is geen ruimte gereserveerd voor extra investeringen in de kwaliteit van de begraafplaatsen. Hierdoor is het beheer primair gericht op een 'stand still' principe. Vooral voor de oudere begraafplaatsen zal hierdoor op enig moment een probleem ontstaan, omdat zowel de beplanting als de gedenktekens oud en kwetsbaar zijn.

### 3.6 Demografische ontwikkelingen

#### **Stabilisatie inwonersaantal**

Volgens de provinciale bevolkingsprognose uit 2010, zal de gemeente Epe in het jaar 2020 op een inwoneraantal van 33.000 zitten. In de structuurvisie Epe (2013) wordt uitgegaan van een sterk vertraagde bevolkingsgroei in de regio (0,5 % tot 2025) en een afname van het aandeel jongeren. Het aantal 65-plussers zal ten opzichte van groep 20-64 toenemen van 24,1% in 2005 tot 37,4% in 2025.

#### **Vergrijzing**

Naast een stabilisatie van het inwonersaantal, zal de 'vergrijzing' van de bevolking gevolgen hebben voor de toekomstige behoefte aan begraafplekken. Het CBS (2011) verwacht een geleidelijke stijging van het aantal sterfgevallen, met een piek rond 2040-2050 en daarna weer een afname. Als gevolg van de vergrijzing en het ouder worden van de babyboomgeneratie (geboortegolf tussen 1945-1960), zullen er vanaf 2027 in Gelderland

naar verwachting meer mensen sterven dan er geboren worden. De vraag is of met de huidige krimpprognoses, dit wordt gecompenseerd door de influx van bewoners van elders.

Exacte cijfers voor de gemeente Epe ontbreken op dit moment. Als de provinciale trend zich ook in Epe doorzet betekent dit op termijn een stijging van het aantal overledenen en daarmee ook de grotere behoefte aan begraafplaatscapaciteit. De aantrekkelijke vestigingsfactor van Epe voor ouderen van buiten, kan deze trend versterken. Tegelijkertijd is het ook mogelijk dat deze ouderen er na overlijden voor kiezen om weer in hun oude woon (geboorte)plaats begraven. Het feit dat nu al 1/3 van de overledenen binnen gemeente Epe, niet wordt bijgezet op één van de gemeentelijke begraafplaatsen, suggereert ook dat dit nu al het geval is.

Voor dit beleidsplan wordt bij gebrek aan concrete demografische gegevens, daarom aangehouden dat voor de periode 2014-2019 het aantal sterfgevallen per jaar (nog) niet wezenlijk zal stijgen. Een gedetailleerdere analyse van bestaande statistische gegevens en prognoses zal de komende jaren uit moeten wijzen hoe groot de capaciteitsstijging na 2020 zal zijn.

### 3.7. Maatschappelijke trends

#### **Afname religiositeit**

De prognose van het Sociaal Cultureel Planbureau is dat in 2020 ruim 70% van de Nederlandse bevolking geen religie meer aanhangt. Hierbinnen zijn sterke regionale verschillen zichtbaar. De verwachte afname zal binnen de Oost Veluwe regio waarschijnlijk geleidelijker gaan dan in andere delen van Nederland, doordat op dit moment er nog een bovengemiddeld aandeel bewoners een protestants christelijke levensovertuiging hebben.

Een geleidelijke 'ontkerkelijking' zal op termijn de behoefte aan gescheiden grafvelden voor protestants en katholiek doen afnemen. Omdat dit geleidelijk gaat en er op de begraafplaatsen Norelbos en Wanenk nog voldoende capaciteit voor de komende jaren aanwezig is, ontstaat er geen noodzaak hier nu al beleidsmatig consequenties aan te verbinden.

### **Toename andere religies en diversiteit aan alternatieve levensovertuigingen**

Het beeld van het SCP (2012) en NIDI (2007) is dat het aantal mensen in Nederland die het islamitische geloof aanhangen, zal stijgen van 4% in 2012 tot 7% in 2050. Ook hier zijn sterke regionale verschillen. Voor de regio Oost Veluwe ligt het percentage waarschijnlijk nu al lager. Ook zal de stijging waarschijnlijk wel optreden, maar geleidelijker en minder hoog.

In lijn met de trend, is de verwachting dat ook de behoefte aan grafvelden voor islamitisch begraven op termijn zal stijgen. De reden dat er tot nu binnen Epe nog geen gebruik van gemaakt wordt, komt waarschijnlijk doordat veel eerste generatie migranten er voor kiezen om in het thuisland begraven te worden. Tweede en derde generaties die in Nederland zijn opgegroeid, kiezen er naar verwachting voor om in de toekomst ook in Nederland begraven te worden.

De identificatie met het islamitische geloof en daarbij behorende (graf)tradities, is ook bij de tweede en derde generatie hoog. Daarom wordt voor dit beleidsplan aangenomen dat het gebruik van de al aanwezige islamitische grafvelden de komende jaren wel zal gaan plaatsvinden. Ook wordt er vanuit gegaan dat dit zich in de toekomst verder zal doorontwikkelen. Extra capaciteitsreservering bovenop de al aanwezige ruimte is echter voor de komende beleidsperiode nog niet noodzakelijk.

Naast verschuivingen binnen de traditionele wereldreligies, is er een stijging zichtbaar van een veelvoud aan alternatieve spirituele levensovertuigingen. Deze zijn vaak minder duidelijk gekoppeld zijn aan kerkgenootschap (SCP 2013). Onduidelijk is of trends zoals natuurbegraven en meer persoonlijke uitvaartrituelen, hier al een uiting van zijn, of dat er op termijn structureel andersoortige begrafenishoeftes zullen ontstaan. Anticiperen op deze trend is daarom nu nog niet noodzakelijk. De verordeningen van de gemeente bieden immers nu al vrijwel de maximale ruimte binnen de wettelijke kaders.

### **Behoeftte aan 'eeuwigdurend' grafrecht**

Zowel vanuit de joods-christelijke, als de islamitische, traditie is er van oudsher een voorkeur voor een 'eeuwig durend' grafrecht.

Het gemeentelijk beleid binnen Epe voorziet daar al in. Het biedt namelijk de mogelijkheid aan rechthebbenden om grafrechten ongelimiteerd steeds te verlengen. Daarmee kunnen nabestaanden, die dat belangrijk vinden en dat ook willen bekostigen, zelf zorg dragen voor het 'eeuwig' in stand houden van een graf. Tegelijkertijd is de gemeente verzekerd dat daar inkomsten tegenover staan, die het onderhoud van de begraafplaats bekostigen. Voor het beleidsplan is het niet nodig op dit moment op deze trend te anticiperen. De verordeningen bieden immers al een onbeperkte mogelijkheid tot verlenging.

De landelijke trend is echter dat het belang van eeuwigdurende grafrust onder alle bevolkingsgroepen en religies afneemt, maar dat hier lokaal sterke verschillen in optreden. Op dit moment kiest ongeveer 50% van de rechthebbenden voor een eerste grafrecht van 20 jaar en 50% voor een grafrecht van 50 jaar. Ongeveer 2/3 van de rechthebbenden kiest na verloop van dat grafrecht voor verlenging. Daarbinnen zijn wel lokale verschillen zichtbaar. Zo ligt in bijvoorbeeld Oene het percentage verlengingen aanzienlijk hoger dan het gemeentelijke gemiddelde. De gemeente Epe kiest niet voor het bieden van de mogelijkheid om grafrechten voor onbepaalde tijd af te kopen. De verantwoordelijkheid voor de instandhouding van de graven ligt nadrukkelijk bij de nabestaanden.

### **Begraven versus cremeren**

Landelijk is er een trend zichtbaar waarbij steeds meer mensen kiezen voor cremeren, in plaats van begraven. Op dit moment ligt die verhouding landelijk ongeveer op 50/50 procent. De verwachting van uitvaartondernemers is dat dit landelijk zal verschuiven naar 65 procent crematie, tegenover 35 procent begraven (onderzoek gemeente Ede 2009). De verwachting is dat gezien de culturele en religieuze historie binnen Epe, deze verschuiving lokaal iets achter zal blijven op het landelijke beeld, maar wel zal optreden.

Voor dit beleidsplan wordt daarom uitgegaan van structureel stijgende trend waarbij er meer gecremeerd en minder begraven zal worden. Omdat na crematie er in veel gevallen nog een asbestemming gevonden wordt op een begraafplaats, wordt daarom niet uitgegaan van

een daling van het aantal uit te geven graven, maar wel van een geleidelijke verandering van het gebruik (meer asbussen, minder begraven personen). De verwachting is dat in toekomstige beleidsplannen deze trend sterker zal toenemen. Op dat moment zal dit ook gevolgen hebben voor de capaciteitsvraag. Voor dit moment is dat nog niet aan de orde.

Een belangrijke constatering is wel dat het gevoel bestaat dat een deel van de personen die worden gecremeerd op een crematorium in de regio, uiteindelijk geen asbestemming krijgen op één van de gemeentelijke begraafplaatsen. Mogelijk dat hier wel een behoefte ligt die nu niet ingevuld kan worden. Aangenomen mag worden dat als er binnen de gemeente Epe een crematorium gerealiseerd zal worden, er meer asbijzettingen en verstrooiingen op de gemeentelijke begraafplaatsen zullen optreden.

#### **Nieuwe uitvaarttechnieken en rituelen**

Er zijn de afgelopen jaren diverse nieuwe uitvaarttechnieken ontwikkeld, als alternatief of variant voor het traditionele begraven of cremeren. Op begraafgebied zijn die in Nederland beperkt tot het, nog zeer sporadisch toegepaste vriesdrogen, of het bovengronds begraven in wandgraven. Ontwikkelingen zijn er vooral op het gebied van crematie. Er is steeds meer behoefte aan een breder spectrum aan mogelijkheden voor asbestemmingen, naast het traditioneel bijzetten van een urn op een begraafplaats. Het begraven van as in een urnentuin, het uitstrooien in de natuur of op zee, maar ook het verwerken van (een deel van) de as in een sierraad, zijn steeds vaker voorkomende rituelen.

#### **Natuurbegraven**

Natuurbegraven wordt steeds populairder in Nederland. De trend is overgewaaid uit Engeland en geeft een antwoord op de toenemende behoefte aan het zogeheten 'groen begraven'. Daarbij wordt de wens voor een persoonlijke invulling van een uitvaart, gecombineerd met een bijzetting op een bijzondere plek en op een natuurvriendelijke manier. Personen die kiezen voor een natuurbegraafplaats hechten vaak minder waarde aan een bijzetting in, of dichtbij de woonplaats. Voor hen is de sfeer van de locatie een bepalende factor. De Veluwe als bosachtige omgeving leent zich hier goed voor.

In Nederland waren in 2012 zes natuurbegraafplaatsen. De gemeente Epe wil gedurende de looptijd van dit beleidsplan alvast een planologische reservering opnemen voor het realiseren van een natuurbegraafplaats op de lange termijn. Vooral nog zal vanwege het capaciteitsoverschot dat er de komende jaren nog op de gemeentelijke begraafplaatsen is, niet worden overgegaan tot de aanleg van een dergelijke nieuwe begraafplaats. Aangezien het natuurbegraven wel een groeiende trend is, kan wellicht in het beleidsplan 2020-2025 wel invulling aan deze vorm van begraven worden gegeven.

## Intermezzo: impressie zeven begraafplaatsen

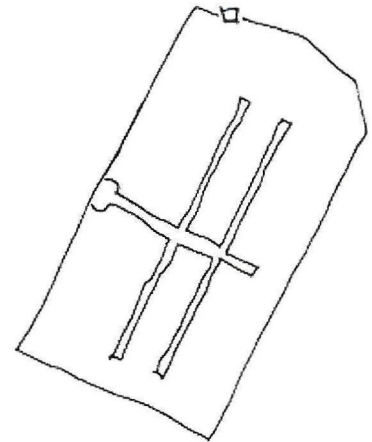
---

# Epe-Tongerenseweg

*Aanleg:* 1829

*Ontwerper:* onbekend

*Stijlkenmerken:* Geometrisch formeel basisplan van lanen, met daarbinnen verschillende grafvelden in wisselende opzetten. Zowel hoofdstructuur als verschillende identiteiten van grafvelden in huidige situatie door uitval van bomen en verwijderen gedenktekens sterk verzwakt.



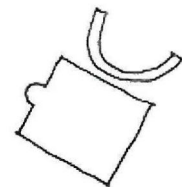
---

# Epe- Oude Wisselseweg

*Aanleg:* 1903

*Ontwerper:* onbekend

*Stijlkenmerken:* eenvoudig rechthoekig door hagen afgezet grafveld. Oorspronkelijke indeling met kruisvorm nog maar beperkt herkenbaar.



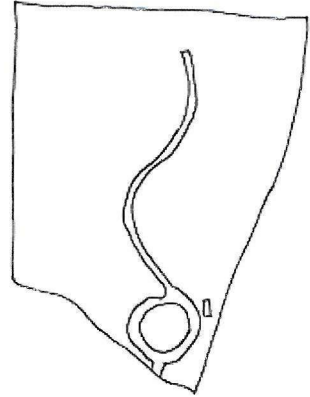
---

# Vaassen- Zwanenweg

*Aanleg:* 1838

*Ontwerper:* onbekend

*Stijlkenmerken:* romantische stijl, wandelpark naar voorbeeld Engelse landschapspark. Een ruimtelijke hoofdpad in de vorm van een slingerende parkachtig hoofdpad met begeleidende bomenrij als doorsnijding van grafvelden in formele rijopstellingen en solitairbomen.





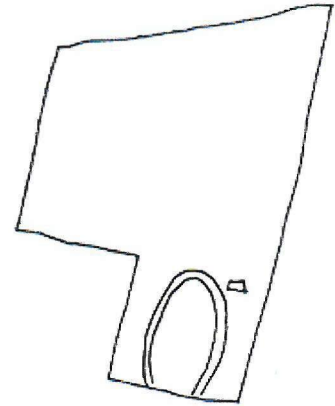
---

# Oene

*Aanleg:* 1866

*Ontwerper:* onbekend

*Stijlkenmerken:* combinatie van stijlen door elkaar heen als gevolg van het omvormen van de oorspronkelijke sobere formele opzet naar een meer losse 'romantische' opzet van bepaalde delen. Ruimtelijke hoofdopzet bestaat uit een monumentale openbare voorruimte rond autoroute. Begraafplaats zelf in oorsprong formele opzet in grote rechthoekige grafkamers, die bij uitbreiding is doorgezet.



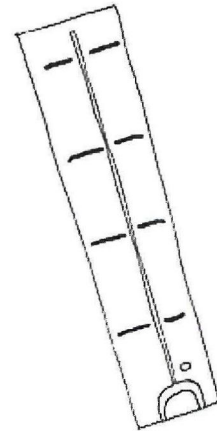
---

# Emst

*Aanleg:* 1907

*Ontwerper:* onbekend

*Stijlkenmerken:* traditioneel opgezette begraafplaats in formele stijl en een sobere bescheiden uitvoering. Ruimtelijke hoofdopzet bestaat uit een smalle formele as, als verbindend element tussen achter elkaar liggende grafvelden.



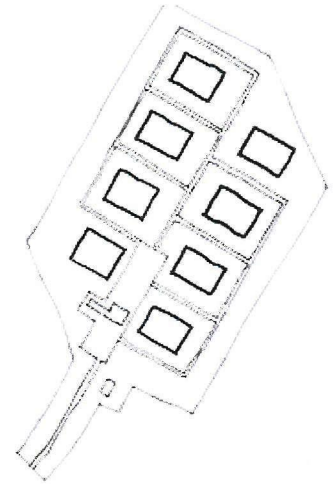
---

# Epe-Norelbos

*Aanleg:* 1964

*Ontwerper:* landschapsarchitect W.C.J. Boer

*Stijlkenmerken:* nationaal bekend voorbeeld van de moderne begraafplaatsarchitectuur van de wederopbouwperiode. De hoofdopzet bestaat uit een modernistische, open compositie van rechthoekige grafvelden rondom een monumentale hoofdas. Oorspronkelijk ontworpen met stringente eisen voor gedenktekens om het uniforme beeld verder te versterken. Deze eisen zijn later losgelaten.



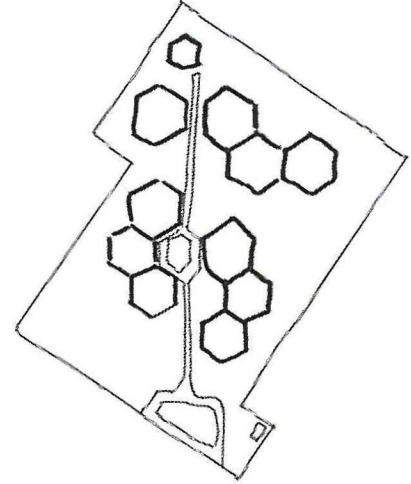
---

# Vaassen-Wanenk

*Aanleg:* 1986

*Onwerper:* Buro Hollema

*Stijlkenmerken:* Moderne parkstijl van herkenbare vormen die structuur bieden voor een heel individuele invulling van elk grafveld en toenemende diversiteit in gedenktekens. De ruimtelijke hoofdopzet bestaat uit een diagonale hoofdas met hexagoon vormige (zeshoekige) grafkamers en een centraal gepositioneerde urnenmuur. In een latere uitbreiding is deze opzet consequent doorgezet.





# 4 Beleidsvisie 2014-2019

## 4.1 Lange termijn doelstelling

Het organiseren van het beheer en de dienstverlening rondom begraafplaatsen is een wettelijke taak van de gemeente, maar ook een belangrijke maatschappelijke verantwoordelijkheid. Respect en zorgvuldigheid voor de gevoelens van inwoners staan daarbij altijd centraal. Het totale beleid rondom begraafplaatsen is dan ook geënt op de volgende doelstelling:

***“De inrichting en het beheer van de begraafplaatsen en de gemeentelijke dienstverlening bieden de mogelijkheid om overledenen op een waardige en respectvolle wijze te begraven en te herdenken.”***

## 4.2. Zes uitgangspunten voor de toekomst

De lange termijn doelstelling kan worden uit één gerafeld in zes uitgangspunten. Deze vormen de basis voor de verdere keuzes in het begraafplaatsenbeleid voor de periode 2014-2019.

Uitgangspunten gemeentelijk begraafplaatsen beleid:

- De begraafplaatsen zijn zo ingericht dat iedere inwoner die dat wenst, de gelegenheid heeft om binnen het eigen dorp een laatste rustplaats te vinden, die aansluit bij zijn/haar wensen.
- Capaciteitsgroei wordt primair gevonden in permanente herontwikkeling van bestaande begraafplaatsen en pas in laatste instantie in nieuwe uitbreidingen
- De gemeente richt zich op regie en kerntaken. Zij is daarbij voor bewoners altijd eerste aanspreekpunt voor het beleid en het begraven zelf en voert daarom ook zelf de administratie. De operationele uitvoerende taken worden uitgevoerd door een externe partij, onder regie van de gemeente.
- Het beeldkwaliteitsniveau van het beheer blijft minimaal op het niveau van 2013, zoals vastgelegd in het BOR begraafplaatsen.

- Het beheer wordt kostenneutraal uitgevoerd. Dat wil zeggen dat de jaarlijkse inkomsten (grafrechten, onderhoudstarieven, begrafenistarieven) de kosten qua beheer en de begraafplaats administratie dienen af te dekken.
- De verschillen in cultuurhistorische identiteit tussen de begraafplaatsen onderling zijn waardevol en worden waar mogelijk vergroot.

## 4.3. Capaciteitstrategie: geen uitbreiding maar herontwikkeling

### Alle begraafplaatsen blijven open

De huidige verdeling van minimaal één begraafplaats in de dorpen Epe, Emst, Oene en Vaassen, blijft gehandhaafd. Op deze manier kunnen inwoners die dat willen, ook op de lange termijn in de nabijheid van hun eigen gemeenschap worden bijgezet.

Er wordt *niet* voor gekozen om begraafplaatsen waar op dit moment geen nieuwe graven beschikbaar zijn (Tongerenseweg en Zwanenweg) te sluiten. Deze optie is geen oplossing voor het onderhoud van de komende vijftig jaar en zal daarnaast op termijn vragen om nieuwe uitbreidingen op een andere locatie.

In plaats daarvan wordt vanaf 2014 ingezet op een herontwikkeling die ervoor zorgt dat er op *elke* begraafplaats de mogelijkheid is om nieuwe grafrechten uit te geven. Dit door een combinatie van drie manieren van uitgiftebeleid:

- De invulling van die capaciteit bestaat op plekken waar dat nog kan, uit nieuwe graven (voor het eerst uitgegeven). Te weten Norelbos, Wanenk, Oene, Emst en Oude Wisselseweg.
- Op de begraafplaatsen Tongerenseweg en Zwanenweg wordt op beperkte schaal nieuwe capaciteit gecreëerd, door het ruimen en opnieuw uitgeven van graven waarvan het grafrecht is verlopen en waarvan door rechthebbenden afstand is gedaan.

- Op bovengenoemde begraafplaatsen worden de in het verleden als eeuwigdurende uitgegeven graven niet geruimd of geschud. Op de aaneengesloten gedeelten waar rechthebbenden afstand van hebben gedaan kunnen urnengraven worden uitgegeven of kan een strooiveld worden aangewezen.
- Het aantal jaarlijks te ruimen graven wordt afgestemd op het doel om een kleine verschuiving te creëren tussen het gebruik van Norelbos > Tongerenseweg en Wanenk > Zwanenweg:
- Het maximale aantal te ruimen graven op Tongerenseweg en Zwanenweg per jaar is zeer beperkt en afgestemd op een deel van de huidige capaciteitsvraag naar nieuwe graven in Epe en Vaassen (zie tabel).
- Per begraafplaats wordt in een beheer- / ontwikkelingsplan (zie paragraaf 4.5) vastgelegd welke ruimingstrategie wordt gevolgd (per veld, rij, verspreid etc.).
- In de beheersverordening wordt een protocol opgenomen voor het ruimen en schudden. Hiermee wordt gewaarborgd dat dit op een eenduidige en respectvolle manier zal gebeuren.
- Op alle begraafplaatsen wordt schudden mogelijk.

Aanwezige oorlogsgraven op begraafplaatsen zullen, ook als er geen rechthebbenden meer zijn of er formeel afstand van gedaan is, niet worden geruimd. De gemeente neemt in die gevallen ook het onderhoud van gedenktekens en eventuele grafbeplanting over.

#### **Er worden geen nieuwe uitbreidingen gerealiseerd**

Met de hierboven beschreven strategie is er ruim voldoende capaciteitsaanbod voor zeker de komende tien jaar. Er wordt in de periode 2014-2019 dan ook niet geïnvesteerd in verdere uitbreiding van begraafplaatsen. Uitzondering vormt de, al in gang gezette, eerste fase van de uitbreiding van begraafplaats Emst. (zie tabel pagina 27)

#### **4.4 Beheer en financiën: focus op kerntaken en kostendekkendheid**

Het beheer vormt, na het waarborgen van voldoende capaciteit en een goede administratie, de belangrijkste taak binnen het begraafplaatsenbeleid. De kwaliteit van inrichting bepaalt immers de aantrekkelijkheid van de gemeentelijke begraafplaatsen voor nieuwe

bijzettingen. Daarnaast is een goed beheerde omgeving de basis voor een waardige en respectvolle manier van herdenken. Tegelijkertijd vormt het beheer ook veruit de grootste kostenpost van het beleid rondom begraafplaatsen. Sturing op de balans tussen inkomsten en uitgaven is dan ook cruciaal, om de huidige kwaliteit qua dienstverlening ook op lange termijn in stand te kunnen houden.

#### **Epe regiegemeente: focus op kerntaken**

Het op afstand plaatsen van de operationele uitvoerende taken in 2015 is een beleidskeuze die voortkomt uit het gemeentelijke beleid om zich meer op de kerntaak van regie, en minder op uitvoering te richten. Naast de vraag wie de operationeel uitvoerende taken uitvoert, ontstaat ook de vraag wat er uitgevoerd moet worden op de begraafplaatsen. De beleidslijn daarbij is dat de gemeente alleen die elementen wil (laten) onderhouden, die ook in gemeentelijk eigendom zijn. Het gaat dan primair om de infrastructuur en groenstructuur op de begraafplaats, inclusief collectieve voorzieningen als gebouwen, sanitaire voorzieningen, meubilair en waardevolle cultuurhistorische objecten.

#### **Beheer gedenktekens door rechthebbenden en niet langer door de gemeente**

Vanuit de visie op regie, is de keuze gemaakt om het beheer van gedenktekens die formeel in eigendom van rechthebbenden zijn, niet langer door de gemeente te laten schoonhouden. Daarmee wordt niet alleen het beheer eenvoudiger. Er kan op termijn ook bespaard worden op administratieve lastendruk binnen de organisatie.

De beleidslijn voor de periode 2014-2019 is dan als volgt:

- Bestaande onderhoudscontracten die in 2014 verlopen, worden vanaf 1 januari 2015 nog maximaal 1 jaar verlengd om zo een redelijke overgangstermijn te realiseren.
- Bestaande onderhoudscontracten die vanaf 1 januari 2015 verlopen worden niet verlengd.
- Nieuwe grafrechten die worden uitgegeven gaan vanaf het moment van vaststelling van dit beleidsplan, niet langer gepaard met de mogelijkheid om het onderhoud van het gedenkteken door de gemeente te laten uitvoeren.
- Lopende verplichtingen die de gemeente heeft doordat het onderhoud langdurig is afgekocht, worden uiteraard doorgezet. Na verloop van het onderhoudscontract worden ze niet langer verlengd.

**Ruimingsbeleid begraafplaatsen 2014-2019**

	huidig aandeel in aantal begr./jr. binnen heel Epe	Gewenste	Realisatie strategie her uitgifte graven na ruiming voor de periode 2014-2019
<b>Emst</b>	11 %	11 %	Met de realisatie van de uitbreiding is capaciteitsvergroting door ruimen hier (nog) niet urgent. Niet ruimen tot 2019. Daarna in nieuw beleidsplan noodzaak opnieuw overwegen.
<b>Epe T.weg</b>	2 %	10% (circa 20 graven meer per jaar)	Vanaf 2015: heruitgifte van circa 20 te ruimen graven per jaar zorgt ervoor dat Norelbos minder snel vol raakt. Potentiële locaties vastleggen in beheer- / ontwikkelplan.
<b>Epe. N.bos</b>	42%	35% (circa 20 graven minder per jaar)	Niet ruimen tot 2019 om oudste delen om deze eerst volledig vrij te krijgen van rechthebbenden zodat op termijn per grafveld een nieuwe cyclus kan worden opgestart. Opraken nieuwe graven wordt afgeremd door actief begraven op Tongerense weg te stimuleren.
<b>Epe O.W. weg</b>	1%	1%	Ruimen opstarten op het moment dat laatste nieuwe graf is uitgegeven. Naar verwachting is dat medio 2016 of 2017.
<b>Oene</b>	7%	7%	Tot 2019 niet ruimen. Opstellen van beheer- en ontwikkelplan met daarin een ruimtelijk goede strategie, hoe en waar graven kunnen worden heruitgegeven. Vanaf 2019 heruitgifte van circa 5 graven per jaar stimuleren, om zo het 'volraken' van de begraafplaats te voorkomen (nu voorzien in 2029).
<b>Vaassen Z.weg</b>	5%	10% (circa 10 graven meer per jaar)	Vanaf 2015: heruitgifte van circa 10 te ruimen graven per jaar zorgt ervoor dat Wanenk minder snel vol raakt. Potentiële locaties vastleggen in beheer- / ontwikkelplan.
<b>Vaassen W.enk</b>	32%	27% (circa 10 graven minder per jaar)	Tot 2019 nog niet ruimen om oudste delen eerst volledig grafrecht vrij te krijgen, zodat op termijn per grafveld een nieuwe cyclus kan worden opgestart. Door gebruik van Zwanenweg te stimuleren kan het vol raken van Wanenk worden afgeremd.



Er zijn twee uitzonderingscategorieën, waarbij de gemeente wel het onderhoud van gedenktekens en eventuele grafbeplanting uitvoert:

- Oorlogsgraven. De gemeente onderhoudt op eigen kosten de gedenktekens, onafhankelijk of er nog rechthebbenden zijn.
- Gedenktekens die worden aangewezen als cultuurhistorisch waardevol (zie 4.7). Deze worden na het verloop van het grafrecht niet verwijderd, maar door de gemeente onderhouden.

Ondanks dat de gemeente het schoonhouden van gedenktekens niet langer zelf zal uitvoeren zal onderzocht worden in de uitvoeringsfase of de marktpartij die vanaf 2015 de operationele taken uit zal voeren, eventueel een rol kan spelen in het aanbieden van een onderhoudscontract voor gedenktekens aan individuele personen. Daarmee blijft de mogelijkheid tot deze service in stand maar niet langer via de gemeente.

#### **Beheer dient kostenneutraal uitgevoerd te worden**

Het beheer van begraafplaatsen dient ook na verzelfstandiging in 2015, kostenneutraal uitgevoerd te worden. Dat wil zeggen dat de jaarlijkse inkomsten (grafrechten, onderhoudstarieven, begrafenis tarieven) de kosten qua beheer en administratie dienen af te dekken. De financiële voorziening begraafplaatsen die daarvoor beschikbaar is voorziet daar al in.

Op dit moment kent de voorziening nog een negatieve balans. De verwachting is dat door eerder genomen indexatie afspraken, deze in 2018 weer in balans is. Bij ongewijzigd beleid zou de voorziening echter daarna opnieuw uit balans raken (zie voor oorzaken 3.5). Om dat te voorkomen zal in de periode 2014-2019 actief worden gezocht naar mogelijkheden om zowel de inkomsten te stimuleren, als ook de uitgaven te beperken. Voor beide zijn hieronder de meest voor de hand liggende zoekrichtingen opgenomen.

Stimuleren voldoende inkomsten:

- Uitgifte van nieuwe grafrechten op oude begraafplaatsen, kan leiden tot toename van het gebruik van de gemeentelijke begraafplaatsen. Extra bijzettingen genereren extra inkomsten. (zie 4.3).

- Tarieven worden vanaf 2017 jaarlijks geanalyseerd en waar nodig geïndexeerd op basis van de werkelijke kosten qua onderhoud. Het verhogen van tarieven is daarbij geen doel op zich, maar dient wel aantoonbaar gelijke tred te houden met de uitgaven indexatie.
- De uitbreiding de eerste fase van begraafplaats Emst (extra beheerskosten) wordt vanaf 2017 meegenomen in de indexatie.
- De kosten voor het beheer van cultuurhistorisch waardevolle gedenktekens door de gemeente moeten gedekt worden uit algemene middelen (zie ook 4.7).

Beperken van de kosten:

- Investeren in digitalisering van de administratie zal leiden tot efficiëntiewinst en daarmee op termijn een kostenreductie.
- Het beheer beperkt zich alleen tot die zaken die in eigendom van de gemeente zijn.
- Voorzieningen zoals een aula in gemeentelijk eigendom en beheer worden (indien kostenbesparend) afgestoten naar een commerciële marktpartij.
- Ontwikkelen van een meer natuurlijk groenbeeld op de begraafplaatsen Tongerenseweg en Zwanenweg (zie ook 4.5) leidt tot een minder arbeidsintensief beheer en daardoor voor lagere beheerskosten.

#### **Garantie van behoud beeldkwaliteit na het op afstand zetten van de operationele uitvoerende taken**

Om de kwaliteit van het beheer ook na 2015 te kunnen garanderen is het BOR onvoldoende. Het BOR regelt bijvoorbeeld wel het beeld van een gesnoeide haag ('netheid'), maar bijvoorbeeld niet hoe hoog die haag uiteindelijk moet worden. Voor het beeld van de begraafplaatsen is zo'n aspect echter wel degelijk van belang. Beide zaken dienen dan ook vastgelegd te zijn in een prestatie overeenkomst met een externe partij die vanaf 2015 de operationele uitvoerende taken gaat uitvoeren. Alleen zo wordt ervoor gezorgd dat het toekomstige beheer niet alleen gericht is op een 'stand still' principe ('schoon, heel en veilig'), maar ook gericht is op het toewerken naar een duidelijk eindbeeld. Vooral bij groene objecten zoals begraafplaatsen is dat beheersmatig toewerken naar een eindbeeld van essentieel belang om teleurstellingen en kwaliteitsverlies te voorkomen.

Het eindbeeld wordt daarom per begraafplaats vastgelegd in een concreet en beknopt beheer- / ontwikkelingsplan per begraafplaats. De beheer- en ontwikkelingsplannen zullen daarna gebruikt worden als onderdeel van het programma ven eisen voor de uitbestedingprocedure van de operationele uitvoerende taken in 2015.

#### 4.5 Procesmatig: continuïteit van dienstverlening

Het organiseren, administreren en verzorgen van een begrafenis, is een bijzonder onderdeel van de gemeentelijke dienstverlening. Op een dergelijk, met emoties beladen, onderwerp kan de gemeente zich geen fouten veroorloven. Om de huidige kwaliteit op dat vlak, ook na de uitbesteding van de operationele uitvoerende taken in 2015, te borgen, zijn de volgende punten van belang:

- Digitalisering en modernisering van de administratie heeft hoge prioriteit en is afgerond voor de reorganisatie in 2015, om mogelijk verlies aan gegevens en kennis te voorkomen.
- De gemeente blijft zelf het directe en laagdrempelige aanspreekpunt voor burgers, rechthebbenden en bedrijven voor alle aspecten rondom begraven. Het gaat daarbij zowel om feitelijke administratie en vergunningverlening maar ook om informatie en doorverwijzing.
- Binnen de nieuwe gemeentelijke organisatie worden alle aspecten van beleid en beheer gebundeld onder één proceseigenaar en één procesverantwoordelijke van de afdeling Openbare Ruimte. De administratie en informatievoorziening blijven onder verantwoordelijkheid vallen van de afdeling Publiekszaken.
- In de nieuwe beheersverordening, of een aanvullende werkinstructie, wordt de huidige werkwijze van het begeleiden van begrafenissen vastgelegd. Hiermee wordt een respectvolle en eenduidige werkwijze gegarandeerd.

#### 4.6. Inrichting: inspelen op toekomstige vraagveranderingen

In de periode 2014-2019 is het noodzakelijk duidelijker sturing te geven aan maatschappelijke ontwikkelingen, die vragen om veranderingen in de ruimtereservering of specifieke inrichtingsvraagstukken op de begraafplaatsen.

##### **Op elke begraafplaats een voorziening voor asbestemmingen realiseren.**

De vraag naar locaties van asbestemmingen na crematie, zal ook in Epe gestaag blijven groeien. Daarom wordt op elke begraafplaats waar dat nog niet het geval is, in de periode 2014-2019 een gelegenheid gerealiseerd om, naast verstrooien, ook asbestemmingen een plek te geven. Niet elke vorm (columbarium, asbus-inlage ) hoeft daarbij op elke begraafplaats. De keuze welke voorzieningen, waar worden aangeboden, is afhankelijk van de ruimtelijke opzet en sfeer van de begraafplaats en de fysieke mogelijkheden ter plekke. Welke voorziening waar komt wordt daarom per begraafplaats vastgelegd in de beheer- / ontwikkelplannen.

##### **Toiletvoorzieningen op elke begraafplaats**

Het streven is op elke begraafplaats een openbare toiletvoorziening te realiseren.

##### **Inspelen op de behoefte van begraven binnen een natuurlijke setting**

De behoefte aan nieuwe vormen van begraven in een natuurlijke setting, zal in de toekomst verder toenemen. In de beheer- en ontwikkelplannen voor de oudere begraafplaatsen Zwanenweg en Tongerenseweg, wordt daarom onderzocht of het mogelijk is een deel van die begraafplaatsen natuurlijker in te richten. Op die manier wordt zonder hoge investeringen invulling gegeven aan deze veranderende behoefte. Tegelijkertijd is de verwachting dat dit de sfeer van de oude begraafplaatsen verder vergroot waardoor ze aantrekkelijker worden voor meer gebruikers.

De ontwikkeling van een aparte natuurbegraafplaats is door het capaciteitsoverschot dat er de komende jaren

nog op de gemeentelijke begraafplaatsen is, op dit moment niet wenselijk. Het ontwikkelen van een natuurbegraafplaats kost niet alleen geld voor de aanleg, maar zal ook een negatief effect hebben op het gebruik van de overige begraafplaatsen. Hierdoor komt een gezonde balans tussen inkomsten en beheersuitgaven van de overige begraafplaatsen verder onder druk te staan. De verwachting is niet dat een eventuele natuurbegraafplaats op dit moment een dusdanig regionale aantrekkingskracht zou hebben dat dit de investeringen en het dalende aantal begrafenissen op de andere begraafplaatsen, zou kunnen compenseren.

Om deze reden zal Epe in de periode 2014-2019 geen medewerking verlenen aan de ontwikkeling van een aparte natuurbegraafplaats binnen de gemeente. Omdat het natuurbegraven wel een groeiende trend is, wordt bij de locatie Norelbos wel een planologische reservering opgenomen die het op de lange termijn mogelijk maakt hier een natuurbegraafplaats te realiseren. Hiermee wordt voorkomen dat de ruimtelijk-planologisch meest logische locatie (in het bos, aansluitend op een bestaande begraafplaats) door een andere functie wordt ingevuld. In het beleidsplan 2020-2025 kan bezien worden of de aanleg van een natuurbegraafplaats op dat moment wel een logische volgende stap is.

#### **Mogelijke ontwikkeling crematorium binnen gemeente Epe**

Het initiëren of zelf ontwikkelen van een crematorium binnen de gemeente Epe, is geen gemeentelijke taak. Wel kan geconstateerd worden dat steeds meer mensen kiezen voor crematie en daarvoor nu moeten uitwijken naar de regio. Hierdoor worden er minder asbestemmingen gevonden op de gemeentelijke begraafplaatsen dan waarschijnlijk het geval zou zijn als er wel een crematorium binnen de gemeente aanwezig is. Het kan zijn dat de realisatie van een kleinschalig crematorium binnen de gemeente Epe daarmee voorziet in een behoefte. Ook kan het voor het gebruik van de begraafplaatsen binnen Epe een impuls betekenen.

#### **4.7 Inrichting: behoud en versterking cultuurhistorische waarden**

##### **Opstellen beheer- / ontwikkelplannen per begraafplaats**

De grote verscheidenheid in sferen tussen de begraafplaatsen onderling is waardevol. Het doel is die verschillen verder uit te bouwen. Alleen beheer van het bestaande ('stand still') is dan niet genoeg. Er zal ook kleinschalig herstelwerk nodig zijn en geïnvesteerd moeten worden in vernieuwing of aanpassing. Dat vraagt per begraafplaats om een visie wat die sfeer dan wel moet zijn? Welke inrichting daar bij past? En hoe daar beherend naar toe gewerkt kan worden?

Dat eindbeeld en de borging van de cultuurhistorische groenstructuren en elementen die daarbij horen, wordt vastgelegd in het op te stellen beheer- / ontwikkelplan per begraafplaats.

##### **Behoud bijzondere cultuurhistorische gedenktekens**

De oude gedenktekens op de begraafplaatsen Tongerenseweg, Oud Wisselseweg en Zwanenweg, bepalen in hoge mate de historische sfeer van deze begraafplaatsen. Het is nodig dat de meest bijzondere exemplaren die het historische beeld 'dragen' ook in de toekomst behouden blijven en niet worden verwijderd na verloop van het grafrecht.

Daarom wordt aan de hand van heldere expert-criteria, een lijst opgesteld van gedenktekens die cultuurhistorisch waardevol zijn. Met 'cultuurhistorisch waardevol' wordt nadrukkelijk niet bedoeld dat de objecten een formele (gemeentelijke) monumentenstatus moeten krijgen. Het gaat erom dat deze bijzondere objecten niet worden verwijderd na het verlopen van het grafrecht, maar blijvend het historische beeld van de begraafplaats kunnen blijven bepalen.

Er wordt daarom gestreefd naar mogelijk passend hergebruik van gedenktekens. Op begraafplaatsen buiten Epe met een monumentale status

(bijvoorbeeld begraafplaats Soerenseweg te Apeldoorn), is hier ruime ervaring mee. Hergebruik kan bijvoorbeeld door na ruiming, het graf opnieuw uit te geven met als voorwaarde dat het oude gedenkteken (na eventuele aanpassing) opnieuw te gebruiken. Op dat moment gaat ook het eigenaarschap en de onderhoudskosten weer over naar de nieuwe rechthebbenden. Randvoorwaarden hiervoor worden opgenomen in de gemeentelijke verordening.

De kosten van het instandhouden van de als waardevol aangemerkte gedenktekens, zullen uit de algemene middelen bekostigd worden. Ze dragen immers bij aan de kwaliteit en identiteit van de begraafplaats.

#### **Reservering budgetruimte voor verbeterlagen**

De huidige financiële voorziening en tariefopbouw voor het beheer van de begraafplaatsen, heeft op dit moment geen ruimte om investeringen te bekostigen. Die investeringen zullen vooral bij de oude begraafplaatsen op enig moment wel noodzakelijk zijn. Om die te kunnen bekostigen zal er daarom extra budgetruimte gezocht moeten worden in de meerjaren begroting. Met dit budget kan geïnvesteerd worden in:

- Noodzakelijke restauraties van waardevolle gedenktekens die in gemeentelijk eigendom en beheer zijn genomen.
- Herstel van monumentale groenstructuren op begraafplaatsen.
- Herstel van bijzondere objecten zoals poorten, paden etc.

Er wordt gestreefd om, na het in balans krijgen van de financiële voorziening (2018), in te zetten op een structureel jaarprogramma van kleine verbeteracties. Voorstellen hiervoor zullen worden gedaan in het kader van de meerjarenbegroting vanaf 2018.



# 5 Uitwerkingsopgaven

## 5.1. Digitaliseren administratie

Het digitaliseren van de administratie (ligging, rechten, plichten en rechthebbenden per graf) is een voorwaarde om naar de toekomst toe eenvoudig en correct overzicht te houden. Als deze informatie digitaal beschikbaar is in een GIS-bestand, wordt het ook mogelijk om per begraafplaats een gerichte strategie te bepalen hoe met het ruimen van graven waar afstand van is gedaan om te gaan.

Bij het Digitalisatie project worden niet alleen alle analoge databestanden en kaarten verwerkt in een nieuw digitaal systeem. Ook zal er moeten worden geïnvesteerd in een moderner en betrouwbaarder software systeem voor de administratie. Het digitaliseren kent daarbij drie schillen: de basis administratie van alle relevante data die persoon- en locatiegebonden zijn, de registratie ten behoeve van de facturering, correspondentie/informatie verlening en de registratiegegevens die gekoppeld zijn aan de geo-componenten en uitvoeringsaspecten van het beheer.

## 5.2 Aanpassen verordeningen

Op basis van dit beleidsplan is de beheersverordening begraafplaatsen aangepast. Hierbij is vooral gekeken naar het verduidelijken (waar nodig) van aspecten die nu informeel geregeld zijn op basis van interne werkafspraken en die straks na de uitbesteding van de operationele uitvoerende taken met een externe partij afgesproken dienen te worden.

Het gaat daarbij op hoofdlijnen om de volgende beleidsmatige wijzigingen:

- Het afstemmen en verduidelijken van de terminologie op de toekomstige scheiding tussen gemeente als opdrachtgevende regie instantie, en een externe uitvoerende partij (b.v. termen als 'beheerder', 'ambtenaar' zijn straks niet meer vanzelfsprekend duidelijk).
- Het inbouwen van een mogelijkheid tot schudden (ruimen op verzoek van rechthebbenden met het achterlaten van eventuele resten in het graf)

- Het toevoegen van een nieuwe bepaling dat in het geval van bijzettingen die vanwege de wettelijke grafrust termijn van 10 jaar doorlopen tot na de afgekochte termijn van 20 of 50 jaar, voor minimaal die periode van 10 jaar ook de onderhoudsrechten voor de begraafplaats worden betaald.
- Duidelijker formuleren welke algemene onderhoudstaken vallen onder het algemene begraafplaatsonderhoud.
- Laten vervallen van artikelen met betrekking tot gemeentelijk onderhoud van gedenktekens voor nieuwe situaties inclusief overgangsbepalingen.
- Opnemen van een protocol dat de gemeente hanteert bij het ruimen/schudden van graven.
- Opnemen van een protocol waarin de huidige werkwijze en taakverdeling bij begrafenissen wordt omschrijven (wie doet wat waarneer).
- Opnemen van bijzondere voorwaarden waaraan gedenktekens moeten voldoen op de begraafplaatsen met een specifieke historische betekenis (Tongerenseweg en Zwanenweg).

Naast de beheersverordening moeten de andere verordeningen (zie 2.3) waar nodig in overeenstemming worden gebracht met dit beleidsplan.

## 5.3 Gedenktekens inventarisatie project

Gekoppeld aan de digitalisering van de administratie is het wenselijk om voor de vooroorlogse begraafplaatsen een inventarisatie te laten uitvoeren, welke gedenktekens cultuurhistorisch waardevol zijn. Er zijn onafhankelijke deskundige organisaties, zoals de Stichting Terebinth, die hiervoor criteria kunnen ontwikkelen. Op die manier kan de cultuurhistorische waarde op een objectieve manier op zowel lokaal als regionaal/nationaal niveau worden beschreven. Hierbij kan bijvoorbeeld gekeken worden naar:

- De ouderdom van het gedenteken;
- De relatie van het graf met andere graven;
- De symboliek die op de steen staat afgebeeld;

- De betekenis van het graf voor de lokale historie b.v. van personen die belangrijk zijn geweest voor de samenleving of historie van de gemeente;
- De kunstzinnige vormgeving of typering voor een tijdsbeeld of de steenhouwer.

De gedenktekens die als waardevol naar voren komen, dienen gedocumenteerd te worden en in de digitale administratie een aparte registratie te krijgen zodat deze na verloop van het grafrecht, niet worden weggenomen.

Parallel aan de inventarisatie moet ook een strategie en een eenvoudige set regels worden opgesteld voor de manier hoe met deze objecten omgegaan moet worden. Vooral het benoemen van de mogelijkheden en randvoorwaarden voor hergebruik is daarbij een belangrijk onderdeel. Ook de juridische verantwoordelijkheid en de financiële aspecten van het beheer van waardevolle stenen waarvan afstand is gedaan, behoort daarbij.

#### 5.4 Opstellen beheer- / ontwikkelingsplan per begraafplaats

Om de toekomstige ontwikkeling van elke begraafplaats in lijn te brengen met de uitgangspunten van dit beleidsplan wordt per begraafplaats een beknopt beheer- / ontwikkelplan opgesteld. Het beheer- /ontwikkelplan moet per begraafplaats ten minste de volgende zaken vastleggen:

- Historische ontwikkeling en huidige ruimtelijke hoofdstructuur;
- Toekomstig uitgiftebeleid (locaties, indicatie capaciteit en volgorde van uitgifte);
- Belangrijke inrichtingsprincipes qua inrichting (materiaalkeus, meubilairstijl);
- Bijzondere waarden (bomen, gedenktekens etc.);
- Strategie voor de locaties van heruit te geven graven na ruiming (per veld, rij, door elkaar heen, volgordelijkheid etc. );
- Eindbeeld van beplantingsonderdelen die nog niet volwassen zijn;
- Noodzakelijke investeringen in groenstructuur of objecten inclusief prioriteitstelling.

#### 5.5 Marktverkenning afstoten aula Norelbos

Het in gemeentelijk eigendom, beheer en exploitatie houden van de aula op begraafplaats Norelbos past niet in de rolname die Epe als regiegemeente nastreeft. In de komende periode dient onderzocht te worden of verhuur of verkoop van de aula aan een passende marktpartij, een realistische optie is om een sluitende exploitatie te realiseren. Uitgangspunt is dat dienstverlening ook na verhuur/verkoop, voor langere tijd gehandhaafd blijft en dat het een financiële besparing voor de gemeente oplevert.

Hiervoor zal een marktverkenning worden opgesteld waarbij belangstelling gepolst wordt bij eventuele partijen zoals begrafenisondernemers, verzekeraars.

#### 5.6 Onderzoek participatieve beheersvormen

Het organiseren van het beheer van de begraafplaatsen is een gemeentelijke kerntaak. Veel oudere begraafplaatsen zijn naast herdenkingsplek, ook voor anderen interessant vanwege de ecologische en/of cultuurhistorische waarden die er zijn. Het is zinvol om te onderzoeken of er maatschappelijke organisaties zijn die vanuit hun belangstelling voor natuur of cultuurhistorie een bijdrage willen leveren aan het onderhoud van (onderdelen) van deze bijzondere begraafplaatsen. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om het opstellen van een adoptieproject van historische gedenktekens. Het kan echter ook gaan om een project om de natuurwaarden te vergroten samen met een vogelwerkgroep, de IVN of schoolklassen.

Door op die manier meer groepen bij deze oude begraafplaatsen te betrekken wordt niet alleen de inrichtingskwaliteit van de begraafplaatsen vergroot, maar kan er ook een bredere maatschappelijke binding van groepen mensen met de begraafplaatsen ontstaan.

## 5.7 Prioriteitstelling

In 2014 zal een aantal deelopdrachten opgestart en afgerond *moeten* worden. Dit hangt in hoge mate samen met de geplande aanbesteding van de operationele uitvoerende taken die in 2015 zal plaatsvinden. Daarnaast is het digitaliseren van de administratie een voorwaarde om continuïteit van dienstverlening en kennis in 2015 te kunnen waarborgen. Andere uitwerkingsopgaven zijn minder urgent of zullen pas worden opgestart als er financiële ruimte is gevonden.

### **2014:**

- Aanpassen en vaststellen nieuwe verordeningen;
- Digitalisatie administratie;
- Opstellen beheer- / ontwikkelplannen per begraafplaats;
- Doorwerking van beleidsplan en de beheer- / ontwikkelplannen in de vraagspecificatie die wordt opgesteld voor het aanbestedingstraject van de operationele uitvoerende taken.

### **2015-2016:**

- Inventarisatie project cultuurhistorisch waardevolle graftekens.
- Marktverkenning afstoten aula Norelbos en verkenning belangstelling participatieve beheersvormen.

### **2017-2018:**

- Vaststellen nieuwe indexatie tarieven voor onderhoud ten behoeve van meerjarenbegroting 2018-2023.
- Opstellen jaarprogramma en budgetruimte voor verbeterpunten in de inrichting.

### **2019:**

- Evaluatie beleidsplan 2014-2019 met raad en vaststelling beleidsplan 2019-2024.



## COLOFON

**Titel:** Beleidsplan begraafplaatsen gemeente Epe 2014-2019

**Status:** definitief

**Datumversie:** 16 juni 2014

**In opdracht van:** Gemeente Epe  
Afdelingen Openbare Ruimte en Publiekszaken

**Projectleiding:** Arnold Willemsen

**Opgesteld door:** Geery Tromop  
Karsten Orth  
Gerrit van Oosterom

**Projectgroep:** André van der Beek  
Arja Dul  
Wim Peppelenbos  
Folpert Pieksma  
Arnold Willemsen

