



Eeuwigdurende grafrust

- EINDRAPPORT -

Auteurs

Niek van Ansem
Yannick Bleeker
Luna van Dijk
Mats Gorter
Annemieke Mack
Willem van der Putten

Amsterdam, 14 december 2022
Publicatienr. 22011

© 2023 Regioplan, in opdracht van BZK

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan. Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Doel- en vraagstelling van het onderzoek	2
1.3 Onderzoeksopzet	2
1.4 Leeswijzer	4
2 De vraag naar eeuwigdurende grafrust	6
2.1 Inleiding	6
2.2 De vraag onder burgers	7
2.3 De vraag volgens gemeenten en begraafplaatsen	13
2.4 De redenen voor eeuwigdurende grafrust	16
3 Aanbod en knelpunten van eeuwigdurende grafrust	19
3.1 Inleiding	19
3.2 Kosten, looptijden en verlengingsmogelijkheden	20
3.3 De beschikbare capaciteit	21
3.4 Eisen aan het aanbod	24
3.5 Knelpunten	24
3.6 Aangedragen mogelijke oplossingen	29
4 Een internationaal perspectief	34
4.1 Eeuwigdurende grafrust in andere Europese landen	35
4.2 Eeuwigdurende grafrust in Turkije en Marokko	39
4.3 Lessen voor de Nederlandse situatie	41
5 Juridische analyse	44
5.1 Religie/vrijheid van godsdienst	47
5.2 Waar kan begraven worden?	47
5.3 Wat zijn grafrechten?	50
5.4 Jurisprudentie	52
5.5 Andere eeuwige rechten	54
6 Samenvatting en conclusie	56
6.1 Aanpak onderzoek	57
6.2 Beantwoording onderzoeksvragen	57
6.3 Mogelijke oplossingsrichtingen	59
6.4 Conclusies en reflecties	62
Bijlage 1 – Vragenlijsten DirectResearch	66
Bijlage 2 – Overzicht respondenten	77
Bijlage 3 – Internationale wetsvergelijking	78



Inleiding

1

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft behoefte aan een onderzoek naar eeuwigdurende grafrust. De aanleiding hiervoor is de initiatiefnota van het Kamerlid Van Baarle, die het kabinet verzoekt mogelijkheden te onderzoeken om meer plaats voor eeuwigdurende grafrust te realiseren.¹ De initiatiefnemer constateert dat in de huidige Wet op de lijkbezorging (Wlb) het begrip eeuwigdurende grafrust niet voorkomt; de wet spreekt uitsluitend over grafrechten voor bepaalde en onbepaalde tijd.

De initiatiefnemer signaleert tevens een groeiende vraag naar eeuwigdurende grafrust. En hij ontvangt signalen uit de praktijk dat er aanbieders bestaan die eeuwigdurende grafrust beloven, die in de praktijk niet eeuwigdurend is. De initiatiefnemer verzoekt daarom het ministerie van BZK te onderzoeken in hoeverre de Wlb voorziet in de mogelijkheid om ‘... graven met eeuwigdurende grafrust te realiseren en hierbij te betrekken de mogelijkheid om eeuwigdurende grafrust te definiëren in de Wlb en te borgen dat gemeenten bij voldoende vraag voorzien in voldoende aanbod van graven met eeuwigdurende graf-rust op gemeentelijke begraafplaatsen.’ Verder verzoekt de motie-Van der Molen bij de herziening van de Wlb en in de uitvoeringsregelgeving criteria op te nemen die zijn toegesneden op eeuwigdurende graf-rust.²

Gebruikte definities

Er wordt in dit rapport gesproken over grafrechten voor bepaalde en onbepaalde tijd, en over eeuwigdurende grafrust. Bepaalde tijd betekent dat grafrechten voor een vooraf bepaalde termijn uitgegeven worden. Rechthebbenden hebben daarbij altijd de wettelijke mogelijkheid om de termijn te verlengen. Onbepaalde tijd wil zeggen dat het tijdstip van aflopen van het grafrecht nog niet bekend is, waardoor de noodzaak van verlenging ook niet aan de orde is.³ Eeuwigdurende grafrust wordt daarmee in de huidige wet niet uitgesloten, strikt gezien is eeuwigdurende grafrust echter geen juridische term (zie ook paragraaf 5.2).

Een belangrijk onderdeel van de focus van dit onderzoek is de mate waarin mensen eeuwigdurende graf-rust (zouden) willen. In dit rapport beschrijven we dit met de begrippen ‘behoefte’, ‘vraag’ en ‘wens’. Deze begrippen zijn strikt genomen niet hetzelfde. Omdat het hier om nuanceverschillen gaat, worden deze termen in dit rapport echter door elkaar gebruikt.

Achtergrond

De joodse gemeenschap in Nederland hecht ook aan eeuwigdurende graf-rust en beschikt al heel lang over eigen begraafplaatsen in Nederland. Deze begraafplaatsen worden beheerd door de lokale joodse gemeenschap of door het Nederlands-Israëlitisch Kerkgenootschap (NIK). In de afgelopen jaren is met name in de islamitische gemeenschap ook de vraag naar begraafplaatsen met eeuwigdurende graf-rust toegenomen, zoals ook wordt geconstateerd in de initiatiefnota⁴. Aangezien er in Nederland in absolute aantallen een steeds grotere islamitische gemeenschap bestaat, zullen er ook meer mensen zijn die op grond van de islamitische gebruiken begraven wensen te worden. Waar deze groep voorheen vaak de behoefte had om begraven te worden in het land van herkomst, voelen zij steeds meer binding met Nederland en neemt daarom de vraag naar een islamitisch graf in Nederland toe. Vooral derde of vierde generatie migranten zien steeds vaker af van een begrafenis in het land van herkomst van hun (groot) ouders, aangezien zij zelf in Nederland geboren en getogen zijn.⁵ Tijdens de coronacrisis vanaf 2020 kwam deze trend in een stroomversnelling, omdat landen zoals Marokko tijdelijk niet toestonden dat niet-ingezetenen het lichaam van een overledene overbrachten voor een begrafenis. Daarnaast is er een groeiende groep Nederlanders die kiest voor een natuurbegrafenis. Een deel van de natuurbegraafplaatsen kent ook eeuwigdurende graf-rust of graf-rust voor onbepaalde tijd.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 35 952, nr. 2.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 077, nr. 7.

³ Vaak loopt onbepaalde tijd tot een begraafplaats wordt gesloten of tot er geen rechthebbenden meer zijn. Nu is het gebruikelijk zo geregeld dat graven worden uitgegeven in bijvoorbeeld termijnen van tien, twintig of dertig jaar. Verlengt men deze termijn niet, dan kan een graf worden geruimd en verdwijnen de lichaamsresten in een verzamelgraf.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 35 952, nr. 2.

⁵ Zie onder andere: Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 35 952, nr. 2.

De stijgende vraag naar begraafplaatsen met eeuwigdurende grafrust plaatst gemeenten voor een opgave. Vooral in de Randstad, waar de doelgroep het grootst is en de ruimte het geringst, leven onder gemeenten vragen over de manier waarop ze aan deze vraag tegemoet moeten komen. Daarnaast bestaan er vragen over wat er juridisch mogelijk is. Hoe garandeer je dat een graf 'voor eeuwig' niet geruimd wordt? Is een periode van 50 of 100 jaar ook afdoende? Kan je hier als gemeente voorwaarden (een rechthebbende, periodieke verlenging, doorbetaling van onderhoudskosten) aan verbinden? En is hiervoor wel voldoende ruimte beschikbaar?

Rondom het vraagstuk van eeuwigdurende grafrust speelt ook de discussie wiens verantwoordelijk het is dit te faciliteren. Hoe ver moet de overheid gaan om eeuwigdurende grafrust mogelijk te maken, of ligt de verantwoordelijkheid bij de (islamitische) gemeenschap zelf?

Om zicht te krijgen op deze materie heeft RegioPlan een onderzoek uitgevoerd naar de vraag naar en het aanbod van eeuwigdurende grafrust, de juridische mogelijkheden, de knelpunten, de kosten en de financiële risico's. Wij hebben hierbij samengewerkt met marktonderzoeksbureau DirectResearch en met mr. Willem van der Putten, juridisch specialist op het terrein van de Wet op de lijkbezorging.

1.2 Doel- en vraagstelling van het onderzoek

Het onderzoek had als doel een breed, helder inzicht op te leveren in de behoeften en mogelijkheden voor eeuwigdurende grafrust, zodat een zorgvuldige afweging kan plaatsvinden of en zo ja welke aanpassingen van wetgeving en beleid nodig zijn. Voor het onderzoek zijn de onderstaande overkoepelende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat is de juridische context rond eeuwigdurende grafrust?
2. Wat is de huidige en toekomstige behoefte aan eeuwigdurende grafrust, zowel vanwege religieuze als niet-religieuze redenen? Wat is de doelgroep?
3. Wat is de ruimte om in de behoefte aan langdurige en eeuwigdurende grafrust te voorzien?
4. Wat zijn de knelpunten die burgers, gemeenten en organisaties ervaren bij respectievelijk het verkrijgen en realiseren van eeuwigdurende grafrust en bij het realiseren van eigen (bijzondere) begraafplaatsen?
5. Wat zijn de kosten en de financiële risico's verbonden aan eeuwigdurende grafrust?
6. Welke lessen kunnen worden geleerd van de ervaringen uit andere landen, zowel met Nederland vergelijkbare landen als landen waar veel Nederlandse moslims hun wortels hebben liggen?

1.3 Onderzoeksopzet

Aanpak in het kort

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden hebben we de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd. In de oriëntatiefase van het onderzoek is de problematiek verder verkend door middel van documentstudie en interviews met enkele stakeholders. Gelijktijdig is de juridische analyse ter hand genomen. De vraag naar eeuwigdurende grafrust is achterhaald met een grootschalige representatieve enquête onder burgers. De aanbodkant is onderzocht met een enquête onder gemeenten en begraafplaatsen en aanvullende interviews. Voor de internationale vergelijking is een internetsearch, literatuur- en documentstudie en aanvullende interviews met experts gebruikt.

Oriëntatiefase

Deze fase bestond ten eerste uit een deskresearch waarbij een eerste beeld is verkregen van de vraag naar en het aanbod van eeuwigdurende grafrust. Daarnaast hebben we voor deze fase oriënterende gesprekken gevoerd met een aantal vertegenwoordigers van organisaties op het gebied van uitvaarten.

Doel van de gesprekken was onder andere om zicht te krijgen op de verschillende doelgroepen, de vraag naar eeuwigdurende grafrust, de drijfveren en behoeften. Ook vroegen we naar het huidige aanbod en welke knelpunten zij ervaren bij het realiseren van eeuwigdurende grafrust. We hebben gesproken met:

- het Nederlands-Israëlitisch Kerkgenootschap (NIK)
- Stichting Bijzonder Islamitische Begraafplaatsen in Nederland (BIBIN)
- Branchevereniging Natuurbegraafplaatsen Nederland (Brana)
- Brancheorganisatie Uitvaartondernemingen (BGNU)
- Landelijke Organisatie van Begraafplaatsen (LOB)
- De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

Juridische analyse

Er is een juridische analyse uitgevoerd van de verschillende aspecten die samenhangen met de vraag naar eeuwigdurende grafrust. Daarbij zijn de juridisch gezien belangrijkste aandachtspunten (mogelijkheden en onmogelijkheden) rond eeuwigdurend begraven benoemd die voortvloeien uit de Wet op de lijkbezorging, het contractenrecht en goederenrecht met betrekking tot grafrechten en de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Het uitvoeren en beschrijven van het resultaat van deze analyse is belegd bij mr. Willem van der Putten.

Vraag naar eeuwigdurende grafrust: enquête onder burgers⁶

Met de vragenlijst is een beeld verkregen van onder andere het aantal burgers met een behoefte aan eeuwigdurende grafrust en de kenmerken van deze mensen, de betekenis die deze doelgroep geeft aan het begrip eeuwigdurende grafrust en de knelpunten bij het verkrijgen van een graf met eeuwigdurende grafrust. De uitvoering van de enquête is belegd bij DirectResearch. De onderzoeksdoelgroep bevat Nederlanders (18+), die een representatieve afspiegeling vormen van de Nederlandse bevolking en die een begraafwens hebben. Voor de respons analyse zie paragraaf 2.2.

Methode

De methode is een kwantitatief online onderzoek via het onderzoeksinstrument van DirectResearch. Het veldwerk wordt uitgezet in het panel (EUpanel) van DirectResearch. Als onderdeel van de ME Research Group bestaat dit panel uit meer dan 30.000 Nederlanders. Het panel is van hoge kwaliteit en gecertificeerd conform ISO 20252, Annex 1 (voorheen ISO 26362). Vanuit het EUpanel zijn de variabelen die de Gouden Standaard hanteert up-to-date (leeftijd, geslacht, Nielsen-regio, huishoudsituatie, opleiding, gezinssituatie, arbeidssituatie). In de uitnodiging die de panelleden ontvangen staat direct een link om deel te nemen aan het onderzoek. De vragenlijst is door RegioPlan opgesteld, en becommentarieerd door DirectResearch.

Aanbod, kosten, knelpunten en risico's: onderzoek onder begraafplaatsen en gemeenten

We hebben de aanbodzijde in kaart gebracht in drie stappen:

1. Webscraper

Met een webscraper is een lijst opgesteld van gemeenten en beheerders van bijzondere begraafplaatsen inclusief openbare informatie over aanbod en kosten. We hebben hierbij gebruikgemaakt van verschillende websites en van de ledenlijst van de Landelijke Organisatie van Begraafplaatsen (LOB). Op basis van de verzamelde informatie hebben we een eerste beeld verkregen van het aanbod aan grafrust voor onbepaalde tijd, grafsoorten, kosten en de geografische spreiding van het aanbod.

2. Enquête onder begraafplaatsen en gemeenten⁷

We hebben een online enquête uitgezet onder gemeenten en bijzondere begraafplaatsen om een zo representatief mogelijk beeld te krijgen van het aanbod aan en de vraag naar grafrust voor onbepaalde tijd. De vragen aan beheerders van bijzondere begraafplaatsen betroffen de beschikbare ruimte voor en de vraag naar grafrust voor onbepaalde tijd en over de juridische, financiële en ruimtelijke voorwaarden, risico's en obstakels in het aanbieden ervan. Gemeenten bevroegen we naast deze onderwerpen ook op het gemeentelijk beleid. We vroegen ook naar een prognose over de ontwikkeling van vraag en

⁶ De vragenlijst is opgenomen in bijlage 1.

⁷ Ook deze vragenlijsten zijn opgenomen in bijlage 1.

aanbod, beschikbare ruimte/grond in de gemeenten en bestemmingsplannen en mogelijke financiële en andere risico's op de langere termijn. Voor de respons analyse zie paragraaf 2.3.

3. Nabelronde begraafplaatsen en gemeenten

Na de enquête hebben wij vertegenwoordigers van 11 begraafplaatsen en 6 gemeenten telefonisch gesproken. Dit bood ons de gelegenheid om verduidelijkende en verdiepende vragen te stellen naar aanleiding van de resultaten van de enquête. Hierin waren we afhankelijk van het aantal gemeenten en begraafplaatsen dat contactgegevens achterliet in de enquête.

Van de zes gesproken gemeenten lagen er drie in het oosten (Gelderland en Flevoland), twee in het westen (Noord-Holland en Utrecht) en een in het zuiden (Limburg) van het land. Verder betrof het vijf relatief kleine gemeenten (minder dan 50.000 inwoners) en een middelgrote gemeente (tussen de 50.000 en 100.000 inwoners).

Van de elf begraafplaatsen lagen er drie in het oosten (Gelderland en Overijssel), drie in het zuiden (Noord-Brabant), twee in het noorden (Friesland en Drenthe) en twee in het westen (Zuid-Holland en Utrecht) van het land. Verder betroffen het vijf gemeentelijke begraafplaatsen en zes bijzondere begraafplaatsen (waaronder drie gemengde begraafplaatsen, een rooms-katholieke begraafplaats, een islamitische begraafplaats en een natuurbegraafplaats). Eén van de gemengde begraafplaatsen deed ook voor een belangrijk deel aan natuurbegraven, en is dus ook te beschouwen als een natuurbegraafplaats.

Internationaal vergelijkend onderzoek

Om inzicht te krijgen in de juridische en praktische randvoorwaarden voor eeuwigdurende grafrust in andere landen is een internationaal vergelijkend onderzoek uitgevoerd. Voor dit onderzoek keken we naar landen, die als relevante vergelijking of als voorbeeld kunnen dienen op juridisch en/of praktisch vlak. We hebben gekeken naar Frankrijk, België, Engeland, Duitsland, Turkije en Marokko.

Voor het vergelijkend onderzoek hebben we per land naar relevante informatie gezocht. Dat deden we via een internetsearch en literatuur- en documentstudie, het opvragen van relevante informatie via ambassades en het contacteren van experts op dit gebied. We hebben gesproken met een aantal experts uit verschillende landen. Voor België hebben wij gesproken met Tamara Ingels, een expert op het gebied van funerair erfgoed. Voor Frankrijk hebben wij gesproken met Quentin Meunier, een medewerker van de begraafplaats in Rennes en voor Engeland hebben wij gesproken met Julie Rugg, een onderzoekster verbonden aan de University of York en onderdeel van de Cemetery Research Group. Voor Marokko hebben wij een gesprek gevoerd met Khadija Kadrouch-Outmany, die veldwerk in Marokko heeft uitgevoerd voor haar proefschrift over islamitisch begraven in Nederland.

In bijlage 2 vindt u een overzicht van alle gesproken personen in het kader van het onderzoek.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In het volgende hoofdstuk (*hoofdstuk 2*) staan de vraag naar eeuwigdurende grafrust, de drijfveren en de behoeften, de diversiteit binnen de vragers en de ontwikkelingen in de vraag centraal (*onderzoeksvraag 2*). In *hoofdstuk 3* worden het aanbod en de knelpunten rondom eeuwigdurende grafrust behandeld. We gaan hierbij in op de mate waarin in de vraag kan worden voorzien en wat daarvoor nodig is, ook bespreken we de kosten en financiële risico's (*onderzoeksvragen 3, 4 en 5*). *Hoofdstuk 4* beschrijft eeuwigdurende grafrust vanuit een internationaal perspectief. We beschrijven van verschillende landen de praktijk en regelgeving rondom het faciliteren van eeuwigdurende grafrust, en mogelijke oplossingen vanuit deze landen voor de Nederlandse situatie (*onderzoeksvraag 6*). *Hoofdstuk 5* omvat de juridische analyse. Tenslotte worden in *hoofdstuk 6* de onderzoeksvragen beantwoord en de belangrijkste bevindingen gepresenteerd.



De vraag naar eeuwigdurende grafrust

2

2 De vraag naar eeuwigdurende grafrust

Belangrijkste conclusies van dit hoofdstuk

- Een derde van de burgers die aangeeft begraven te willen worden (N=933) geeft aan het wenselijk te vinden dat de grafrust eeuwig duurt, en geeft daarom aan een voorkeur te hebben voor grafrust voor onbepaalde tijd of eeuwigdurende grafrust. Redenen hiervoor zijn dat mensen het een onaangenaam idee vinden om na hun dood nog opgegraven te worden en dat ze graag een blijvende herdenkingsplek voor nabestaanden willen.
- De vraag is het grootst onder de islamitische respondenten (72%) en de joodse respondenten (58%). Bij hen spelen religieuze leefregels en overwegingen een belangrijke rol, naast de redenen die hierboven genoemd zijn. 50 procent van de moslims wil begraven worden in Nederland, t.o.v. 50 procent in het land van herkomst. De grote meerderheid van de islamitische respondenten wil op een islamitische begraafplaats begraven worden.
- Uit de vragenlijst blijken geen noemenswaardige verschillen tussen verschillende leeftijdsgroepen in de mate waarin er een vraag naar eeuwigdurende grafrust bestaat. Dit geldt ook voor de islamitische respondenten, waar deze vraag het grootst is.
- De vraag naar eeuwigdurende grafrust is aanzienlijk hoger in de grote gemeenten (Amsterdam, Rotterdam en Den Haag) en ligt tevens gemiddeld iets hoger in het westen van het land, ten opzichte van de andere regio's.
- Gemeenten zelf schatten de vraag naar eeuwigdurende grafrust overwegend niet als hoog in. Twee derde van de gemeenten beoordeelt deze vraag zelfs als zeer laag of niet aanwezig. Ruim een derde van de gemeenten heeft echter niet goed zicht op hoe deze vraag zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld.
- Ruim zeventig procent van de begraafplaatsen geeft aan dat er niet of nauwelijks behoefte is aan grafrechten voor onbepaalde tijd of eeuwigdurende grafrust. Circa een kwart van de begraafplaatsen geeft aan dat sprake is van enige of sterke vraag. Circa tachtig procent van de begraafplaatsen zegt dat de vraag naar zowel grafrechten voor onbepaalde tijd als eeuwigdurende grafrust niet of nauwelijks is toegenomen. Slechts circa vijf procent geeft aan dat sprake is van een sterke toename.

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de vraag naar eeuwigdurende grafrust in kaart gebracht, ter beantwoording van de tweede onderzoeksvraag: *Wat is de huidige en toekomstige behoefte aan eeuwigdurende grafrust, zowel vanwege religieuze als niet-religieuze redenen? Wat is de doelgroep?*

Hierbij wordt enerzijds gekeken naar de mate waarin deze vraag onder burgers leeft, en anderzijds naar de mate waarin gemeenten/begraafplaatsen deze vraag waarnemen. Tevens wordt daarbij ingegaan op de redenen die mensen hebben om voor eeuwigdurende grafrust te willen kiezen. Om deze vragen te beantwoorden wordt geput uit de informatie die is opgehaald via de oriënterende gesprekken, de vragenlijsten en de nabelronde onder gemeenten en begraafplaatsen.

Omwille van leesbaarheid wordt in de volgende hoofdstukken soms gesproken over zeer langdurige grafrust, wanneer daarmee grafrust voor langer dan 100 jaar of voor onbepaalde tijd, of eeuwigdurende grafrust wordt bedoeld. Dit wordt enkel gedaan wanneer het onderscheid voor de strekking van het verhaal niet van belang is of wanneer dit als zodanig in een enquête is uitgevraagd. In de praktijk hebben beiden namelijk een vergelijkbaar effect. Juridisch gezien zijn de begrippen uiteraard niet precies hetzelfde (zie ook hoofdstuk vijf).

2.2 De vraag onder burgers

Responsanalyse

De vragenlijst onder burgers is uitgezet onder de 30.600 burgers van het burgerpanel van DirectResearch (het EU-panel) en is in totaal door 2.768 respondenten (deels) ingevuld. De bruto-respons was daarmee negen procent. Wij concentreren ons op de personen die aan het begin van de vragenlijst aangaven begraven te willen worden. Dat geldt voor 940 personen, ongeveer een derde van de personen die de vragenlijst heeft ingevuld. Daarnaast betrekken we alleen respondenten die de gehele vragenlijst hebben ingevuld (voor 7 respondenten gold dat dit niet het geval was). Dat levert een netto-respons op van 933 personen, oftewel 3 procent van de totale steekproef van 30.600 burgers.

Tabel 2.1 Opbouw respons vragenlijst onder burgers

Categorie	Aantal	Percentage
Totaal aantal aangeschreven personen (steekproef)	30.600	100%
Aantal personen dat de vragenlijst deels of helemaal invulde (bruto respons)	2.768	9%
Aantal personen dat begraven wil worden	940	3% (van 30.600)
Aantal personen dat de vragenlijst helemaal invulde (netto respons)	933	3% (van 30.600)

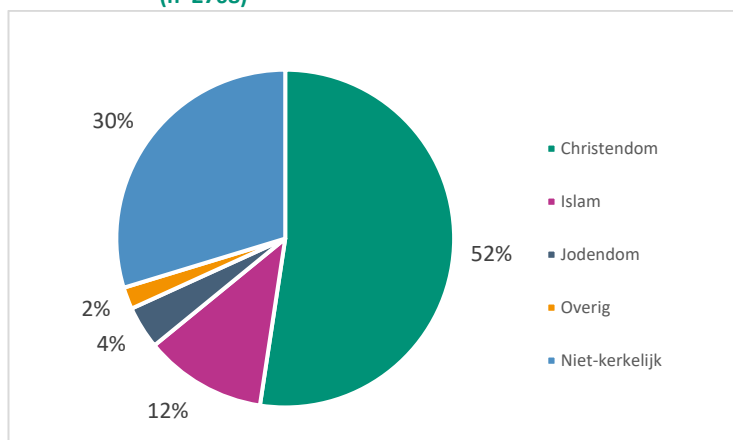
Het responspercentage van negen procent is niet ongewoon laag voor panelonderzoek. Desalniettemin is het denkbaar dat de beperkte respons ook iets zegt over de mate waarin het thema van eeuwigdurende grafrust over het algemeen leeft bij de Nederlandse bevolking. Het is tevens niet uit te sluiten dat mensen met een bovengemiddelde belangstelling voor dit onderwerp de vragenlijst in grotere getale hebben ingevuld.

De onderstaande figuren verschaffen inzicht over de verdeling van de respons in levensovertuigingen, woonregio en leeftijdscategorieën. Van de 933 burgers die begraven willen worden, heeft meer dan de helft (53%) een christelijke geloofsovertuiging. Dit is binnen de responderende burgers de grootste categorie. Twaalf procent van de respondenten geeft aan de islam aan te hangen en vier procent is joods. Bijna een derde van de respondenten is niet-kerkelijk. Tot slot is er een restcategorie (waaronder boeddhisten, hindoes en Jehova-getuigen). Deze restcategorie is in verdere tabellen over religie niet meegenomen, aangezien deze als te klein en uiteenlopend werd beschouwd (N=20). Wat geografische spreiding en leeftijdscategorieën betreft, is de respons redelijk evenwichtig te noemen.

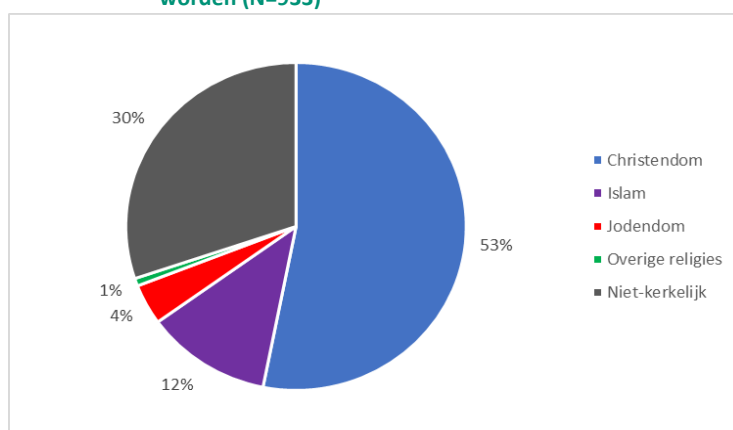
Naast de westelijke, oostelijke, noordelijke en zuidelijke provincies zijn de resultaten ook uitgesplitst voor de drie grootste gemeenten (Amsterdam, Rotterdam en Den Haag). Het is standaard procedure voor DirectResearch om hier onderscheid in te maken in hun panelonderzoek, en er is voor dit specifieke onderzoek niet extra op deze gemeenten ingezet. De vragenlijst is door DirectResearch representatief – in lijn met landelijke verdelingen – uitgezet. Aangezien alleen aan de respondenten die aangaven begraven te willen worden is gevraagd welke geloofsovertuiging ze aanhingen, valt de vergelijking met landelijke gemiddelden hier moeilijker te maken. Op basis van CBS-data⁸ kan echter gesteld worden dat de respons redelijk representatief te noemen is, met een lichte oververtegenwoordiging van christenen en moslims, en een lichte ondervertegenwoordiging van niet-kerkelijken.

⁸ CBS (2020, 18 december). *Statistische trends: Religie in Nederland*. www.cbs.nl.

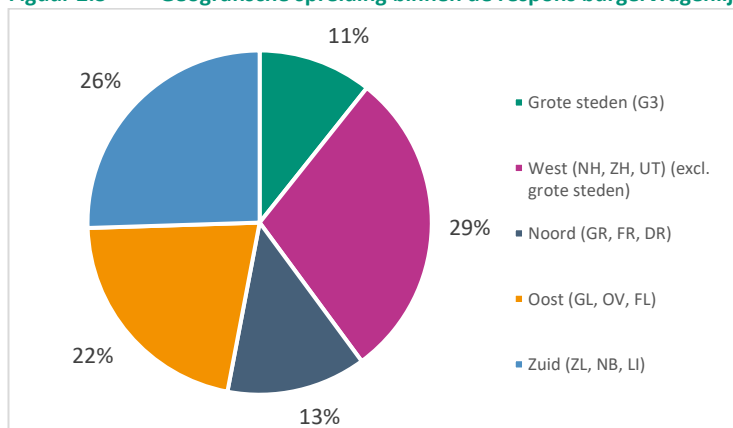
Figuur 2.1 Verdeling van levensovertuiging binnen de respons burgervragenlijst – totaal aantal respondenten (n=2768)



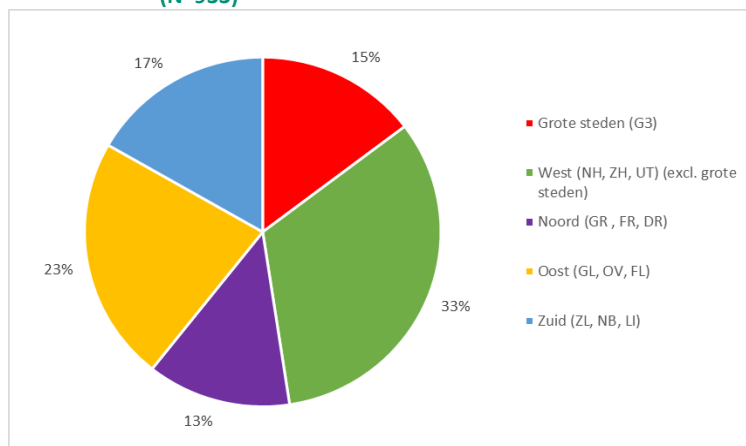
Figuur 2.2 Verdeling van levensovertuiging binnen de respons burgervragenlijst – personen dat begraven wil worden (N=933)



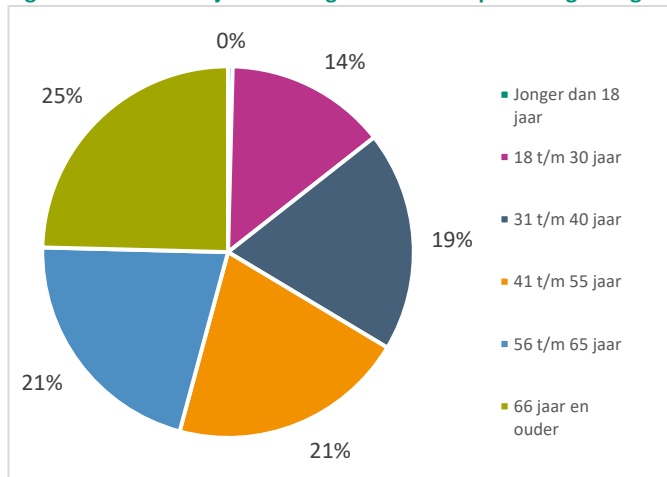
Figuur 2.3 Geografische spreiding binnen de respons burgervragenlijst – totaal aantal respondenten (n=2768)



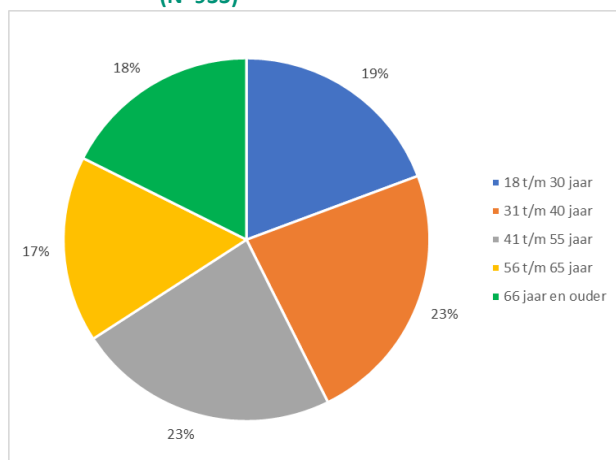
Figuur 2.4 Geografische spreiding binnen de respons burgervragenlijst – personen dat begraven wil worden (N=933)



Figuur 2.5 Leeftijdverdeling binnen de respons burgervragenlijst – totaal aantal respondenten (n=2768)



Figuur 2.6 Leeftijdverdeling binnen de respons burgervragenlijst - personen dat begraven wil worden (N=933)



De vraag naar begraven in Nederland

Van de 933 respondenten geeft 85 procent aan in Nederland begraven te willen worden, ten opzichte van vijftien procent, die in het land van herkomst⁹ begraven willen worden. De onderstaande tabel laat deze verdeling zien voor de verschillende geloofsgroepen.

Tabel 2.2 De wens om in Nederland of het land van herkomst begraven te worden naar religie (N=913)

Land van begrafenis	Christendom	Islam	Jodendom	Niet-kerkelijk	Totaal
Nederland	89%	50%	75%	93%	85%
Land van herkomst	11%	50%	25%	7%	15%
Totaal	490	109	36	278	913

Wanneer gekeken wordt naar religieuze achtergrond, valt op dat 50 procent van de moslims in Nederland begraven wil worden t.o.v. 50 procent in het land van herkomst; onder joden wil 75 procent in Nederland begraven worden.

De vraag naar eeuwigdurende grafrust

De lengte van de grafrust wordt door een aanzienlijk deel van de respondenten gezien als een onderwerp dat voor hen belangrijk is, als het op begraven aankomt. Gevraagd naar een inschatting van hoe belangrijk ze dit thema vinden, geeft 52 procent van de respondenten aan dit een belangrijk of zeer belangrijk onderwerp te vinden. In de vragenlijst kregen respondenten daarnaast ook stellingen voorgesteld over de duur van hun grafrust. Daarbij gaf 75 procent aan het eens te zijn met de stelling dat nabestaanden altijd de optie moeten krijgen om de grafrechten te verlengen, om zodoende te voorkomen dat een graf geruimd wordt. We benadrukken dat het in Nederland binnen de wet reeds mogelijk is om grafrechten te verlengen. Een deel van de respondenten die de lengte van de grafrust niet zozeer als een voor hen belangrijk thema kenmerken, vindt dus wel dat nabestaanden hier altijd een keuze in moeten krijgen.

Gevraagd naar de minimaal gewenste duur van de grafrust, geeft 33 procent van de respondenten aan grafrust voor onbepaalde tijd (16%) of eeuwigdurende grafrust (17%) te willen¹⁰. Dit omvat dus alle grafrust die in principe eeuwigdurend kan zijn. Dat de mensen die aangeven grafrust voor onbepaalde tijd te willen, hiermee in de praktijk vaak ook eeuwigdurende grafrust bedoelen, blijkt uit de antwoorden op de stelling 'Ik wens eeuwigdurende grafrust: mijn graf mag nooit geruimd worden'. Ruim een-derde van de respondenten (35%) geeft aan het met deze stelling eens te zijn. Ook uit de open antwoorden die mensen konden geven om hun voorkeur te onderbouwen, blijkt dat mensen doorgaans geen betekenisvol onderscheid maken tussen grafrust voor onbepaalde tijd enerzijds, en eeuwigdurende grafrust anderzijds. Grafrust voor onbepaalde tijd wordt veelal geïnterpreteerd als grafrust die eeuwig kan en zou moeten duren. Twee procent wenst een grafrust die in elk geval meer dan 100 jaar duurt en geeft tevens aan het eens te zijn met de stelling dat eeuwigdurende grafrust wenselijk is.

Afgaande op de vragenlijst kan dus gesteld worden dat een derde van de Nederlandse bevolking die begraven wil worden, behoefte heeft aan begraafplaatsen waar graven voor onbepaalde tijd worden aangeboden, die in principe eeuwigdurende grafrust kunnen faciliteren. Hoewel dus niet letterlijk gesteld kan worden dat een derde van de Nederlandse bevolking eeuwigdurende grafrust wil, zou het een onderschatting zijn om te zeggen dat slechts 17 procent dit wil. In de praktijk wordt grafrust voor onbepaalde tijd namelijk ook geïnterpreteerd als grafrust waar geen einde aan komt en zou moeten komen, en die in feite dus eeuwigdurend is.

We merken hierbij op dat bovenstaande niet betekent dat, bijvoorbeeld, 35 procent van de Nederlanders daadwerkelijk gebruikmaakt of gebruik zal maken van bestaande of nieuwe mogelijkheden voor eeuwigdurende grafrust. In hun beantwoording hebben respondenten (waarschijnlijk) geen rekening gehouden met kosten die ervoor kunnen zorgen dat mensen die behoefte hebben aan eeuwigdurende grafrust daar geen gebruik van maken.

⁹ Door respondenten zelf als zodanig beschouwd.

¹⁰ Respondenten zijn niet geconfronteerd met eventuele kosten van eeuwigdurende grafrust.

Op basis van de burgerenquête kan tevens een schatting gegeven worden van de vraag naar eeuwigdurende grafurust in absolute aantallen. Op basis van CBS-cijfers¹¹ kan gesteld worden dat de gemiddelde sterfte in Nederland van de afgelopen tien jaar afgerond 150.000 sterftegevallen betreft. Afgaand op de burgerenquête is het aannemelijk dat ongeveer een-derde hiervan begraven wil worden, waarvan 85 procent in Nederland. Dit komt neer op ongeveer 42.000 Nederlanders die jaarlijks begraven worden. Als een-derde hiervan eeuwigdurende grafurust of grafurust voor onbepaalde tijd wenst, dan komt dat neer op ongeveer 14.000 Nederlanders die jaarlijks voor onbepaalde tijd begraven wensen te worden.

Verschillen tussen groepen burgers

Tabel 2.3 De minimale wenselijke grafurust naar religie (N=920)

Minimale duur grafurust	Christendom	Jodendom	Islam	Boeddhisme	Hindoeïsme	Niet-kerkelijk	Totaal
Onbepaalde tijd	14%	25%	20%	0%	0%	16%	16%
Eeuwigdurend	10%	33%	52%	17%	0%	12%	16%
Meer dan 100 jaar	1%	8%	2%	17%	0%	1%	2%
Minder dan 100 jaar	74%	33%	26%	67%	100%	71%	66%
Totaal	490 (100%)	36 (100%)	109 (100%)	6 (100%)	1 (100%)	278	920 (100%)

De vraag naar grafurust voor onbepaalde tijd of eeuwigdurende grafurust is het grootste onder de islamitische respondenten (20 procent wenst grafurust voor onbepaalde tijd, 52 procent wil eeuwigdurende grafurust). Onder joodse respondenten bedragen deze percentages respectievelijk 25 en 33 procent. Ook onder christenen (respectievelijk 14% en 10%) en niet-kerkelijke mensen (respectievelijk 16% en 12%) bestaat een aanzienlijke vraag naar grafurust voor onbepaalde tijd of eeuwigdurende grafurust. Voor islamitische en joodse respondenten weegt het thema van de duur van grafurust het zwaarst (bij beide groepen geeft 72% aan het onderwerp belangrijk tot zeer belangrijk te vinden), maar ook bij christenen (49%) en niet-kerkelijken (38%) vindt een aanzienlijk deel dit thema belangrijk. De vraag naar grafurust voor onbepaalde tijd en eeuwigdurende grafurust beperkt zich dus niet tot de Islamitische bevolking, maar is hier wel het grootst.

Tabel 2.4 De minimale wenselijke grafurust naar leeftijd (N=933)

Minimale duur grafurust	18 t/m 30 jaar	31 t/m 40 jaar	41 t/m 55 jaar	56 t/m 65 jaar	66 jaar en ouder	Totaal
Onbepaalde tijd	17%	17%	12%	15%	18%	16%
Eeuwigdurend	17%	21%	21%	8%	13%	17%
Meer dan 100 jaar	1%	3%	2%	1%	2%	2%
Minder dan 100 jaar ¹²	65%	59%	65%	76%	67%	65%
Totaal	180 (100%)	218 (100%)	216 (100%)	155 (100%)	164 (100%)	933 (100%)

Uit de vragenlijst blijken geen noemenswaardige verschillen tussen verschillende leeftijdsgroepen in de mate waarin er een vraag naar zeer langdurige grafurust bestaat, hetgeen ook te zien is in de bovenstaande tabel. Dit geldt ook voor de islamitische respondenten, waar deze vraag het grootst is. Wanneer gekeken wordt naar de regionale spreiding van de respondenten, vallen er wel noemenswaardige verschillen op. Zo is de vraag naar zeer langdurige grafurust aanzienlijk groter in de vier grootste steden, vergeleken met de rest van het land. De helft van de respondenten uit de grote steden geeft aan een vorm van zeer langdurige grafurust te willen, terwijl dit gemiddelde in andere regio's rond een derde ligt. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat een relatief hoog aandeel (ruim een derde van de islamitische respondenten) woonachtig is in de grote steden. Ook onder deze respondenten is de vraag naar eeuwigdurende grafurust in de grote steden gemiddeld groter dan in de rest van het land.

¹¹ CBS (2022) Sterfte: hoeveel mensen overlijden er in Nederland? www.cbs.nl.

¹² Hieronder vielen de volgende antwoordcategorieën: 10 jaar, 10-20 jaar, 20-40 jaar, 40-100 jaar.

Ook de VNG geeft aan dat de vraag naar eeuwigdurende grafrust vooral aanwezig is in de Randstad, aangezien hier veel moslims wonen. Tegelijkertijd is echter ook het ruimtegebrek in deze regio het grootste wat het lastig maakt om tegemoet te komen aan de vraag.

Tabel 2.5 De minimale wenselijke grafrust naar regio (N=933)

Minimale duur grafrust	G3 (Grote steden)	West (NH, ZH, UT)	Noord (GR, FR, DR)	Oost (GL, OV, FL)	Zuid (NB, LI, ZL)	Totaal
Onbepaalde tijd	20%	14%	16%	14%	16%	16%
Eeuwigdurend	29%	17%	15%	12%	14%	17%
Meer dan 100 jaar	1%	1%	5%	0%	2%	2%
Minder dan 100 jaar	50%	68%	64%	74%	68%	65%
Totaal	137 (100%)	307 (100%)	122 (100%)	211 (100%)	156 (100%)	933(100%)

Noot: Zie bijlage 1 voor de definities die aan respondenten zijn meegegeven

Uit de oriënterende gesprekken blijkt het volgende over (de ontwikkelingen in) de vraag naar eeuwigdurende grafrust vanuit de verschillende gemeenschappen.¹³

Volgens Brana kiezen mensen met name voor een *natuurbegraafplaats* omdat zij het een fijn idee vinden om zichzelf weer terug te geven aan de natuur. Ook duurzaamheidsoverwegingen spelen hierbij een rol, aldus Brana. Men signaleert een stijgende lijn in de vraag naar natuurbegrafenissen, deze is niet explosief maar loopt rustig op.

Vanuit de *joodse gemeenschap* is er vanuit religieuze overwegingen altijd al vraag geweest naar eeuwigdurende grafrust, omdat het belangrijk wordt gevonden dat een overledene niet in zijn rust wordt gestoord. Doordat de joodse gemeenschap klein is valt de vraag relatief gezien mee en omdat er al eeuwen joodse gemeenschappen zijn in Nederland is deze vraag ook voornamelijk gelijk gebleven over de jaren.

Ook vanuit de *islamitische gemeenschap* liggen er met name religieuze redenen achter de vraag naar eeuwigdurende grafrust. Een gedeelte overtuiging van veel moslims is dat ze hun lichaam en ziel van God in bruikleen hebben en dus verplicht zijn hier – zowel in leven en dood – goed voor te zorgen. Na hun dood wordt de ziel meteen ontvangen door God, maar het lichaam moet goed bewaard blijven tot de wederopstanding, zodat de overledene in goede staat voor God kan verschijnen. Vanuit deze overtuiging is eeuwigdurende grafrust van groot belang, want hierdoor blijft de goede staat van het lichaam gewaarborgd. Daarnaast vinden veel moslims grafbezoek erg belangrijk zodat ze kunnen bidden voor de overledene.

De laatste twee jaar was er sprake van een explosieve groei van de vraag naar eeuwigdurende grafrust. Dit komt mede omdat door corona het luchtruim naar veel landen van herkomst (zoals Turkije en Marokko) voor een aanzienlijke periode gesloten was, wat het niet mogelijk maakte om de overledene te repatriëren naar deze landen. Daarnaast zouden vooral de jongere generaties meer binding hebben met Nederland dan met het land van herkomst, waardoor de wens is ontstaan om in Nederland begraven te worden. Met name omdat in dit geval de traditie van grafbezoek voor nabestaanden eenvoudiger in stand gehouden kan worden. Ten slotte wordt ook genoemd dat er een toenemende vraag zichtbaar is onder moslims voor wie het niet mogelijk is in het land van herkomst begraven te worden, zoals moslims uit Syrië of Afghanistan.

Het LOB stelt dat in de praktijk binnen islamitische kringen men ook genoeg neemt met een graf op een gemeentelijke begraafplaats en kortere grafrechttermijnen met recht op verlenging. Dit heeft met name met de hoge kosten van eeuwigdurende grafrust te maken. Het feit dat veel moslims alleen in een graf liggen, niet samen met hun partner of echtgenoot, betekent dat er in een familie meer graven nodig zijn, wat de kosten vergroot.

¹³ Zoals eerder aangegeven hebben we gesproken met: het Nederlands-Israëlitisch Kerkgenootschap (NIK); Stichting Bijzonder Islamitische Begraafplaatsen in Nederland (BIBIN); Branchevereniging Natuurbegraafplaatsen Nederland (Brana); Brancheorganisatie Uitvaartondernemingen (BGNU); Landelijke Organisatie van Begraafplaatsen (LOB); De VNG.

2.3 De vraag volgens gemeenten en begraafplaatsen

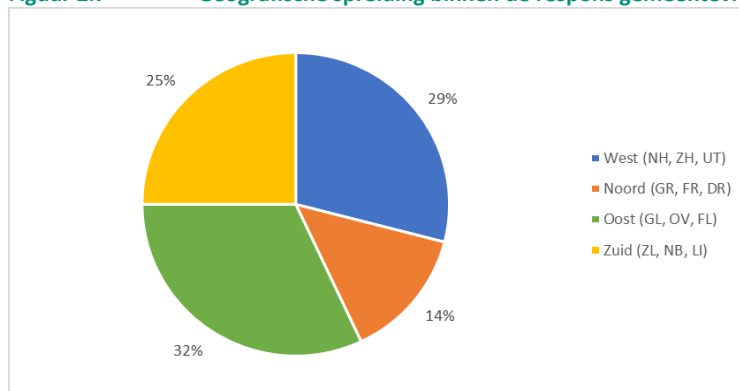
Gemeenten

Ook gemeenten zijn bevraagd over behoefte aan eeuwigdurende grafrust die zij waarnemen bij hun inwoners en over waar die vraag dan vooral vandaan komt. De vragenlijst is verstuurd naar 323 gemeenten (we beschikten over de algemene emailadressen). In totaal hebben 65 gemeenten (20%) de vragenlijst ingevuld. Dit is een responspercentage dat strookt met de verwachtingen – zeker gezien het feit dat de vragenlijst via algemene emailadressen werd verstuurd in een periode dat gemeenten tevens druk waren met de vorming van nieuwe colleges.

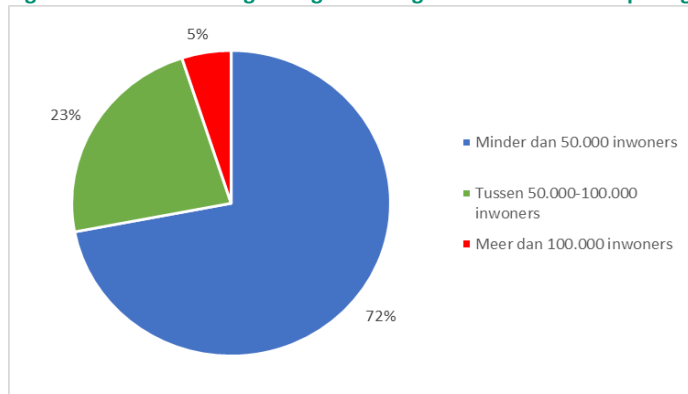
In de onderstaande cirkeldiagrammen is de verdeling tussen regio's en gemeentegrootte binnen de respons weergegeven.

De verdeling tussen regio's is redelijk gelijkmatig te noemen. Wat de verdeling naar gemeentegrootte betreft, bestaat vanuit de kleinste groep uit grote gemeenten (meer dan 100.000 inwoners), gevolgd door middelgrote gemeenten (tussen de 50.000 en 100.000 inwoners). Dit is in lijn met het landelijke beeld: CBS-data¹⁴ op basis van de bevolkingsregistratie van 1 januari 2022 laten zien dat van alle Nederlandse gemeenten negen procent grote gemeenten, zeventien procent middelgrote gemeenten en 74 procent kleine gemeenten betreft. Grote gemeenten zijn daarmee ietwat ondervertegenwoordigd en middelgrote gemeenten ietwat oververtegenwoordigd, maar over het algemeen is de respons onder gemeenten redelijk representatief voor de verdeling van gemeenten in Nederland.

Figuur 2.7 Geografische spreiding binnen de respons gemeentevragenlijst (N=65)



Figuur 2.8 Verdeling naar gemeentegrootte binnen de respons gemeentevragenlijst (N=65)



Gemeenten nemen over het algemeen geen bijzonder hoge vraag naar eeuwigdurende grafrust waar. De onderstaande tabel geeft weer hoe hoog deze vraag binnen de verschillende gemeenten werd ingeschat. De vraag verwees hierbij expliciet naar eeuwigdurende grafrust.

¹⁴ CBS (2022, 10 maart). Tabel voorlopige bevolkingsaantallen per gemeente 1-1-2022. www.cbs.nl.

Tabel 2.6 De mate waarin er door gemeenten een vraag naar eeuwigdurende grafrust wordt waargenomen (N=65)

De vraag naar eeuwigdurende grafrust	Aantal gemeenten	Percentage
Niet/nauwelijks vraag naar	47	72%
Neutraal	11	17%
Veel vraag naar	7	11%
Totaal	65	100%

Het overgrote deel van de geënquêteerde gemeenten geeft aan dat de vraag naar begraafplaatsen waar eeuwigdurende grafrust wordt aangeboden bij hen niet groot is: 72 procent van de gemeenten schat deze vraag in als laag of zelfs niet-aanwezig.

De vraag is gemiddeld het grootst bij de grote gemeenten in het westen van het land, maar wordt ook daar als middelmatig ingeschat. Desondanks strookt dit met de bevinding uit de vragenlijst onder burgers dat de vraag naar eeuwigdurende grafrust gemiddeld hoger ligt in de grote gemeenten, vergeleken met de rest van het land. 31 procent van de gemeenten geeft aan dat de vraag in de afgelopen vijf jaar min of meer gelijk is gebleven, veertien procent dat die vraag ietwat is toegenomen en zes procent dat die vraag aanzienlijk is toegenomen. De overige gemeenten namen óf een daling waar (18%) of lieten deze vraag onbeantwoord (38%). Dit laatste is relevant omdat 38 procent waarschijnlijk dus niet goed zicht heeft op de ontwikkeling van de vraag naar eeuwigdurende grafrust binnen hun gemeente.

Zeven gemeenten geven aan wel een zekere vraag naar eeuwigdurende grafrust waar te nemen. In een van deze gemeenten werd dit beeld tijdens de nabelronde echter wel genuanceerd: er leek vraag naar te zijn naar graven voor onbepaalde tijd, maar in de praktijk werd hier echter weinig gebruik van gemaakt. Vermoedelijk had dit te maken met de hoge kosten. Waar sprake is van enige vraag naar eeuwigdurende grafrust, komt deze vraag volgens gemeenten vooral van mensen die een natuurbegravenis willen én – zoals ook blijkt uit de vragenlijst onder burgers – van islamitische inwoners. Voor beide groepen geldt dat bij een kwart van de gemeenten de vraag naar eeuwigdurende grafrust voornamelijk onder deze groepen wordt waargenomen.

Wat opvalt als de resultaten van de vragenlijst onder burgers en de vragenlijst onder gemeenten naast elkaar gelegd worden, is dat de waargenomen vraag naar eeuwigdurende grafrust onder burgers aanzienlijk groter is, dan het beeld dat de vragenlijst onder gemeenten schetst. De burgervragenlijst wijst uit dat een-derde van de bevolking wil dat de eigen grafrust eeuwig duurt, terwijl ongeveer een-negende van de gemeenten aangeeft veel vraag naar eeuwigdurende grafrust te ervaren. Deze bevinding kan erop wijzen dat gemeenten beperkt zicht hebben op de vraag naar eeuwigdurende grafrust – te meer omdat ruim een-derde van de geënquêteerde gemeenten deze vraag onbeantwoord liet. Ook binnen grote gemeenten – waar de vraag onder burgers aanzienlijk hoger ligt vergeleken met andere regio's – wordt de vraag door gemeenten zelf niet bijzonder hoog ingeschat. Uit de nabelronde met gemeenten komt als mogelijke verklaring naar voren dat de behoefte aan eeuwigdurende grafrust zich niet altijd vertaalt naar een waarneembare vraag voor gemeenten, vanwege de hoge kosten. In de burgerenquête hebben wij de respondenten niet geconfronteerd met de kosten voor eeuwigdurende graf- rust/grafrechten voor onbepaalde tijd waardoor de behoefte die blijkt uit de enquête groter kan zijn dan gemeenten in de praktijk ervaren. Deze hoge kosten zullen in het volgende hoofdstuk aan de orde komen.

Begraafplaatsen

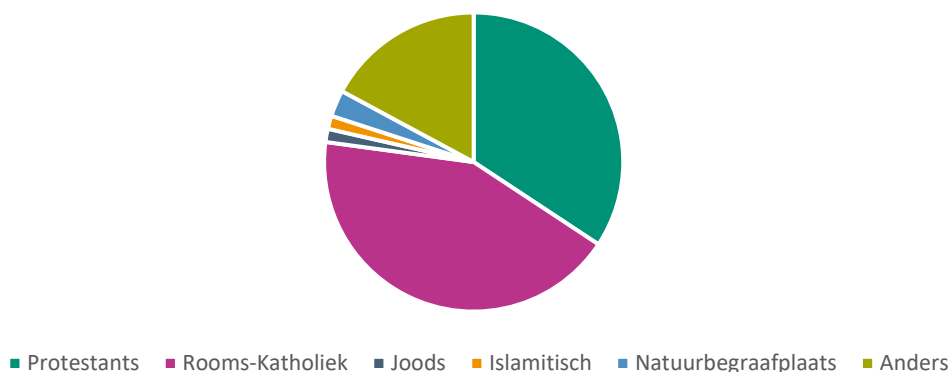
Volgens de website van het LOB zijn er in Nederland in totaal 4501 begraafplaatsen, waarvan er 3798 nog open zijn en 703 inmiddels gesloten zijn. Ongeveer twee-derde van de open begraafplaatsen in Nederland is aangesloten bij het LOB. Ruim een-derde van de open begraafplaatsen betreft gemeentelijke begraafplaatsen; de rest betreft bijzondere begraafplaatsen, waarvan de ruime meerderheid rooms-katholiek of protestants is.

Beschrijvende informatie bevraagde begraafplaatsen

Op 24 juni 2022 heeft het LOB zijn leden gemaïld met het verzoek onze vragenlijst in te vullen. De vragenlijst is gesloten op 12 juli, op dat moment was deze door 108 begraafplaatsen volledig ingevuld.

38 van deze begraafplaatsen zijn gemeentelijke begraafplaatsen, de overige 70 begraafplaatsen zijn bijzondere begraafplaatsen. Deze verdeling komt overeen met het landelijke beeld. De denominatie van deze 70 begraafplaatsen is weergegeven in figuur 2.9.

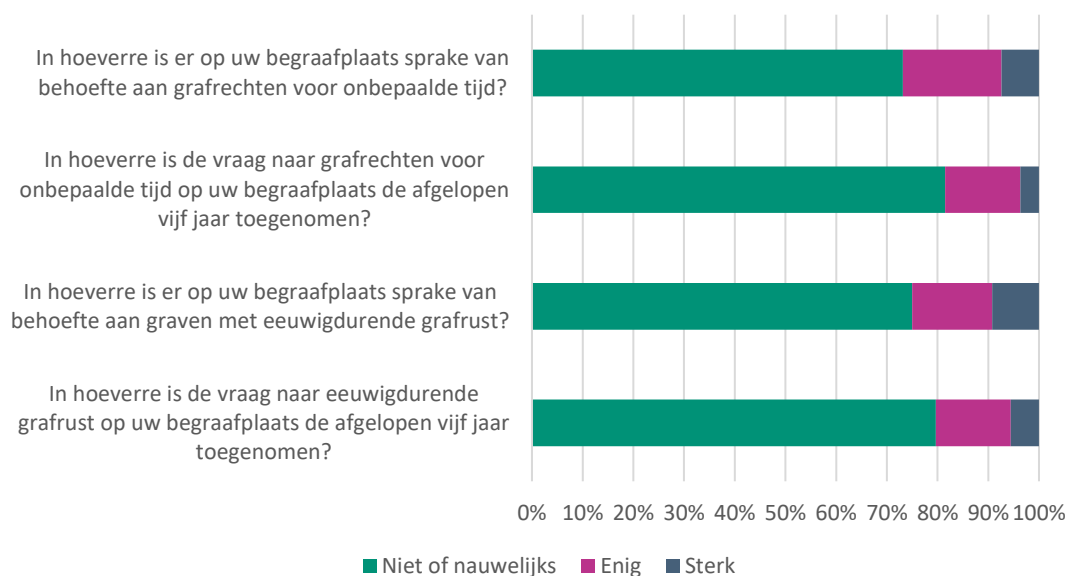
Figuur 2.9 Denominatie bijzondere begraafplaatsen (n=70)



Deze denominatie komt tevens erg overeen met het landelijke beeld. De protestantse en rooms-katholieke denominaties zijn samen goed voor ruim driekwart van de deelnemende begraafplaatsen. Circa 12 procent van de begraafplaatsen rekent zichzelf tot een andere denominatie. 5 van de 108 begraafplaatsen liggen in een van de grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag), 34 in de regio West, 15 in de regio Noord, 27 in de regio Oost en 27 in de regio Zuid. Over de grootte van de begraafplaats en de beschikbare plekken zijn geen landelijke gegevens over gevonden, dus over de representativiteit daarvan valt geen zekerheid te geven.

In figuur 2.10 is weergegeven in hoeverre de bevraagde begraafplaatsen behoefte aan grafrechten voor onbepaalde tijd en eeuwigdurende grafurst ervaren en of zij de afgelopen vijf jaar een verandering in die behoefte hebben waargenomen.

Figuur 2.10 Vraag naar grafrechten voor onbepaalde tijd en eeuwigdurende grafurst (n=108)



Bron: Regioplan

Ruim zeventig procent van de begraafplaatsen geeft aan dat er niet of nauwelijks behoefte is aan grafrechten voor onbepaalde tijd of eeuwigdurende grafcrust. Circa een kwart van de begraafplaatsen rap-
 porteert enige of een sterke vraag. De grootste behoefte wordt waargenomen bij begraafplaatsen in het
 oosten van het land, waar 44 procent aangeeft enige (29%) of een sterke behoefte (14%) waar te ne-
 men, zowel als het gaat om onbepaalde tijd als om eeuwigdurende grafcrust. In het westen geven de
 minste begraafplaatsen bij beide categorieën aan behoefte waar te nemen (15%). In de grote steden
 geeft 40 procent van de begraafplaatsen aan enige behoefte waar te nemen, waarvan geen enkele be-
 graafplaats deze als bijzonder hoog bestempeld, zowel bij onbepaalde tijd als bij eeuwigdurende graf-
 crust. Het gemiddelde onder de regio's betreft 29 procent dat enige (23%) of een grote behoefte (6%)
 waarneemt. Wat de waargenomen behoefte betreft, waren er geen opvallende verschillen tussen Rand-
 stedelijke gemeenten en overige gemeenten.

Wanneer gekeken wordt naar het type begraafplaats, blijkt de grootste vraag waargenomen te worden
 door gemeentelijke begraafplaatsen: 34 procent van de gemeentelijke begraafplaatsen neemt enige
 (26%) of veel behoefte (8%) waar aan grafrechten voor onbepaalde tijd; 36 procent neemt enige (26%)
 of veel behoefte (10%) waar aan eeuwigdurende grafcrust. Ook rooms-katholieke en protestantse be-
 graafplaatsen nemen enige behoefte waar, zij het in aanzienlijk mindere mate dan gemeentelijke be-
 graafplaatsen. Er zijn vrijwel geen rooms-katholieke en protestantse begraafplaatsen die veel behoefte
 waarnemen. Wat natuurbegraafplaatsen, islamitische en joodse begraafplaatsen betreft, kwamen twee
 natuurbegraafplaatsen, een islamitische begraafplaats en een joodse begraafplaats in de respons voor,
 waarbij in alle gevallen veel behoefte werd waargenomen naar grafrechten voor onbepaalde tijd en eeu-
 wigdurende grafcrust. Opvallend is dat circa 80 procent van de begraafplaatsen aangeeft dat de vraag
 naar zowel grafrechten voor onbepaalde tijd als eeuwigdurende grafcrust niet of nauwelijks is toegenomen.
 Slechts circa vijf procent geeft aan dat sprake is van een sterke toename.

Begraafplaatsen die grafcrust voor onbepaalde tijd aanbieden is gevraagd uit welke gemeenschap de
 vraag hiernaar hoofdzakelijk afkomstig is. Twee van de twaalf begraafplaatsen die grafcrust voor onbe-
 aalde tijd aanbieden stellen dat deze vraag hoofdzakelijk komt uit de islamitische gemeenschap, twee
 uit de rooms-katholieke gemeenschap en twee uit de protestantse gemeenschap. Zes begraafplaatsen
 geven aan dat er sprake is van een andere situatie, zoals 'christelijke gemeenschap in de breedste zin' of
 'gereformeerde gemeenschap'. Eén van de acht begraafplaatsen die eeuwigdurende grafcrust aanbieden
 zegt dat de vraag naar eeuwigdurende grafcrust hoofdzakelijk uit de joodse gemeenschap komt, vier van
 deze begraafplaatsen zeggen dat deze vraag hoofdzakelijk komt van mensen die een natuurbegravenis
 willen, één uit de rooms-katholieke gemeenschap en twee begraafplaatsen zeggen dat er sprake is van
 een andere situatie, zoals (wederom) 'christelijke gemeenschap in de breedste zin'. Eén (gemeentelijke)
 begraafplaats biedt zowel grafcrust voor onbepaalde tijd als eeuwigdurend aan.

2.4 De redenen voor eeuwigdurende grafcrust

In de vragenlijst onder burgers is tevens aan mensen gevraagd om de reden aan te geven waarom ze
 zeer langdurige grafcrust willen (langer dan 100 jaar, voor onbepaalde tijd of eeuwigdurend). Responden-
 ten konden hier open antwoorden op geven en hun antwoorden zijn naderhand gecategoriseerd. In de
 onderstaande tabel is te zien welke redenen mensen hebben om een langdurige grafcrust te wensen. De
 antwoorden waren grofweg onder te verdelen in de acht onderstaande categorieën:

**Tabel 2.7 Redenen waarom mensen voor een langdurige/eeuwigdurende grafcrust kiezen naar levensover-
 tuiging (N=314)***

Geloofsgroep	Hoort bij mijn geloof	Gedenklek voor nabestaanden	Niet ingevuld	Totaal ingevuld
Christenen	9%	11%	355	135 (100%)
Moslims	34%	19%	29	80 (100%)
Joden	45%	14%	14	22 (100%)
Niet-kerkelijken	0%	18%	201	77 (100%)
Totaal	49	47	599	314 (100%)

Geloofsgroep	Naar idee dat graf geruimd wordt	Opgenomen worden door natuur	Respect voor overledenen	Niet ingevuld	Totaal ingevuld
Christenen	46%	1%	4%	355	135 (100%)
Moslims	24%	1%	4%	29	80 (100%)
Joden	5%	14%	9%	14	22 (100%)
Niet-kerkelijken	34%	17%	1%	201	77 (100%)
Totaal	108	19	12	599	314 (100%)

Geloofsgroep	Geen regellasten voor nabestaanden	Iets als herinnering achterlaten	Overig	Niet ingevuld	Totaal ingevuld
Christenen	4%	9%	15%	355	135 (100%)
Moslims	3%	0%	16%	29	80 (100%)
Joden	0%	0%	14%	14	22 (100%)
Niet-kerkelijken	4%	8%	18%	201	77 (100%)
Totaal	11	18	50	599	314 (100%)

* Percentages zijn berekend op basis van het aantal mensen dat een antwoord heeft ingevuld.

Wat opvalt is dat de meest gegeven reden per geloofsgroep verschilt. Voor joden en moslims is hun geloof een belangrijke reden om voor langdurige/eeuwigdurende grafgruist te kiezen: ongeveer een derde van de joodse en een-vierde van de islamitische respondenten geeft dit als reden aan om langdurige grafgruist te willen. Niet-kerkelijke respondenten vormen het grootste aandeel als het gaat om de wens om opgenomen te worden door de natuur. De meest voorkomende reden is dat mensen het een naar idee vinden dat hun graf geruimd wordt, vaak in samenhang met het idee dat ze dan echt verdwenen zijn of het een vervelend idee vinden dat ze alsnog gecremeerd worden¹⁵. Ruim een derde van alle respondenten die bij deze vraag een reden hebben ingevuld, geeft dit als reden aan. Een andere reden die over het algemeen veel wordt genoemd, is dat er een herinneringsplek moet blijven waar nabestaanden naartoe kunnen.

Wat wensen en voorkeuren betreft, is er bij de islamitische respondenten een duidelijke voorkeur aanwezig om ook op een Islamitische begraafplaats begraven te worden. Bij overige groepen die eeuwigdurende grafgruist wensen, is er van een dertigste overwegende voorkeur geen sprake.

Nabelronde

Dit beeld wordt grotendeels ondersteund door de gesprekken die in de nabelronde met vertegenwoordigers van begraafplaatsen hebben plaatsgevonden. Ook in deze interviews werd regelmatig gesproken over de islamitische geloofsgemeenschap wanneer het om de vraag naar eeuwigdurende grafgruist ging. In deze gesprekken werd echter ook gesproken over een duidelijke vraag bij andersgelovigen of niet-kerkelijke burgers. In sommige gesprekken was van deze vraag niet zozeer sprake op de desbetreffende begraafplaats, maar wisten de medewerkers wel te vertellen dat deze vraag bij naburige begraafplaatsen speelde.

¹⁵ Cremieren van stoffelijke resten na een ruiming is alleen toegestaan op verzoek van de nabestaanden.



Aanbod en knelpunten van eeuwigdurende grafrust

3

3 Aanbod en knelpunten van eeuwigdurende grafrust

Belangrijkste conclusies van dit hoofdstuk

- Voor islamitische en joodse respondenten voldoet de gemeentelijke begraafplaats in een aanzienlijk aantal van de gevallen niet aan de eisen van hun geloof. Evenals veel joodse respondenten, geven veel islamitische respondenten de voorkeur aan een islamitische begraafplaats, echter is hiervan voor deze laatste groep beperkt aanbod beschikbaar.
- Grofweg een derde van de gemeenten zegt onvoldoende ruimte te hebben om in de vraag naar eeuwigdurende grafrust te voorzien, een derde zegt dat dit voor hen niet van toepassing is, en een vierde stelt wel voldoende ruimte te hebben.
- Het merendeel van de begraafplaatsen die grafrechten voor onbepaalde tijd en/of eeuwigdurende grafrust aanbieden geeft aan dat de vraag en de capaciteit goed of erg goed in balans is en dat er voldoende ruimte is. Iets meer dan de helft van deze begraafplaatsen verwacht dat deze balans ook in de toekomst goed zal blijven. Ongeveer een derde van de begraafplaatsen die geen grafrust voor onbepaalde tijd aanbieden, noemt hiervoor ruimtegebrek als overweging.
- Gemeenten stellen dat uitbreiding van bestaande begraafplaatsen of aanleg van meer begraafplaatsen voornamelijk lastig te realiseren is vanwege ruimtegebrek – en specifiek het gebrek aan geschikte grond.
- Het merendeel van de begraafplaatsen die grafrechten voor onbepaalde tijd en/of eeuwigdurende grafrust aanbieden ervaart in het kader hiervan geen knelpunten. Begraafplaatsen die wel knelpunten ervaren noemen onder andere het gebrek aan onderhoud op deze graven en het niet bereid zijn van nabestaanden om als rechthebbende op te treden.
- Volgens gemeenten zijn de financiële risico's van het aanbieden van eeuwigdurende grafrust hoog. Dit hangt nauw samen met het slechts eenmalig binnenkomen van inkomsten en de onderhoudskosten. Het aanstellen van een rechthebbende met financiële en onderhoudsverplichtingen kan helpen, maar leidt ook weer tot problemen met het traceren van de rechthebbenden.
- Ook voor burgers die eeuwigdurende grafrust of grafrechten voor onbepaalde tijd proberen te regelen, zijn de hoge kosten een groot obstakel.
- Het belang van kostendekkendheid is eveneens een reden voor begraafplaatsen om geen grafrust voor onbepaalde tijd en/of eeuwigdurende grafrust aan te bieden, evenals het gebrek aan onderhoud op graven met grafrechten voor onbepaalde tijd. Het merendeel van deze begraafplaatsen ziet echter geen noodzaak om grafrechten voor onbepaalde tijd aan te bieden omdat rechthebbenden grafrechten kunnen verlengen. Kostendekkendheid is over het algemeen een uitdaging voor begraafplaatsen, maar doet zich in het geval van grafrust voor onbepaalde tijd en eeuwigdurende grafrust in grotere mate voor.
- Gemeenten dragen als mogelijke oplossingen aan om grafrechten voor onbepaalde tijd te verlenen, begraafplaatsen buiten de bebouwde kom aan te leggen, eenmalig afkopen te vervangen door een periodieke betaling en graven voorwaardelijk eeuwigdurend aan te bieden (als er niet onderhouden wordt, mag er geruimd worden).¹⁶

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het aanbod van eeuwigdurende grafrust in kaart gebracht, ter beantwoording van de volgende onderzoeksvragen:

- *Wat is de ruimte om in de behoefte aan langdurige en eeuwigdurende grafrust te voorzien?*
- *Wat zijn de knelpunten die burgers, gemeenten en organisaties ervaren bij respectievelijk het verkrijgen en realiseren van eeuwigdurende grafrust en bij het realiseren van eigen (bijzondere) begraafplaatsen?*
- *Wat zijn de kosten en de financiële risico's verbonden aan eeuwigdurende grafrust?*

In paragraaf 3.2 gaan we nader in op de kosten, looptijden en verleningsmogelijkheden van graven. In de volgende paragraaf beschrijven we de eisen vanuit verschillende gemeenschappen aan het aanbod.

¹⁶ Dit is op dit moment al het uitgangspunt bij graven voor onbepaalde tijd (art. 28 lid 4-7 Wlb).

Paragraaf 3.5 vervolgens benoemt de knelpunten vanuit verschillende perspectieven: vanuit de burgers, vanuit gemeenten, en vanuit begraafplaatsen. In de laatste paragraaf staan de oplossingen centraal die zijn benoemd.

Dit hoofdstuk is gebaseerd op informatie die is opgehaald uit de oriënterende gesprekken, de vragenlijsten met burgers, gemeenten en begraafplaatsen en de nabelronde.

3.2 Kosten, looptijden en verlengingsmogelijkheden

De kosten van begraven in het algemeen hebben eerder al de aandacht gehad van de Tweede Kamer. Dit vanwege de constatering dat gemeentelijke tarieven voor begraven door het land heen erg verschillen, waardoor in sommige regio's de betaalbaarheid van begraven voor de lagere inkomens in het gedrang kwam. In 2017 werd daarom de motie Bisschop aangenomen door de Tweede Kamer¹⁷. Deze had betrekking op de mogelijke noodzaak van overheidsingrijpen, om begraven voor alle inkomens en op alle woonplekken betaalbaar te houden. De onderstaande beschrijving van kosten en knelpunten met betrekking tot eeuwigdurende grafrust, is dus onderdeel van een bredere context omtrent de kosten van begraven in het algemeen.

Webscraper

Zoals kort besproken in hoofdstuk 1, is gebruikgemaakt van een webscraper. Dit is een tool die aan de hand van een gerichte zoekopdracht informatie van het internet 'afschraapt'. In totaal heeft de webscraper totale kosten van respectievelijk 566 en 922 gemeentelijke en particuliere begraafplaatsen verzameld en jaarlijkse kosten van respectievelijk 564 en 921 gemeentelijke en particuliere begraafplaatsen. De gepresenteerde gemiddelde totale en jaarlijkse kosten zijn op deze gegevens gebaseerd.

Uit de gegevens¹⁸ die de webscraper heeft opgehaald blijkt dat een algemeen graf – met als meest gangbare looptijd 10 jaar – gemiddeld € 1.660,32 kost. Zo'n 60 procent van de begraafplaatsen rekent tussen de € 1.000,- en de € 2.000,-. Per jaar komen deze kosten gemiddeld op € 145,13. Circa 65 procent van de begraafplaatsen rekent tussen de € 100,- en € 200,- per jaar.

De webscraper wijst uit dat een particulier graf gemiddeld € 2.838,70 kost. Ongeveer de helft van de begraafplaatsen rekent tussen de € 1.500,- en de € 3.000,-. Per jaar is dat € 188,24. Ca. 60 procent van de begraafplaatsen rekent tussen de € 100,- en de € 250,- per jaar voor een particulier graf.

Begraafplaatsen zijn door middel van een vragenlijst gevraagd naar de mogelijkheden op het gebied van looptijden en verlenging. Op 25 begraafplaatsen is een looptijd van tien jaar de vaakst gekozen optie, op 62 begraafplaatsen is dat twintig jaar en op twaalf begraafplaatsen is dat dertig jaar. Twee begraafplaatsen geven aan dat grafrust voor onbepaalde tijd de vaakst gekozen optie is, zeven begraafplaatsen geven aan dat eeuwigdurende grafrust het vaakst gekozen wordt. Van de 103 begraafplaatsen die particuliere graven aanbieden, geven er vier aan dat verlenging van een graf niet mogelijk is. De verlengingstermijnen die het vaakst mogelijk zijn, zijn tien jaar en twintig jaar. Deze verlengingstermijnen zijn op respectievelijk 95 en 61 van de bevroegde begraafplaatsen met particuliere begraafplaatsen mogelijk.

Begraafplaatsen zijn ook gevraagd aan te geven hoeveel het kost om een graf voor onbepaalde tijd of eeuwigdurend af te kopen. Respectievelijk bedroegen de gemiddelde kosten bij de begraafplaatsen die dit aanboden € 14.810 en € 9.593¹⁹. Begraafplaatsen is niet gevraagd naar de hoogte van een eventuele financiële vergoeding op jaarbasis en hier kunnen dus ook geen harde cijfers genoemd worden.

Regels en voorwaarden m.b.t. grafrechten voor onbepaalde tijd en eeuwigdurende grafrust

¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 775 VII, nr. 33.

¹⁸ Bij het ophalen van deze gegevens is niet gekeken naar het aantal personen dat in het graf komt of voor welke termijn het graf wordt uitgegeven. Deze factoren kunnen wel van invloed zijn op de kosten. Dezé hier gerapporteerde kosten geven dus slechts een indicatie.

¹⁹ Het gaat om begraafplaatsen die ofwel onbepaalde tijd, ofwel eeuwigdurende grafrust aanbieden.

Respectievelijk twaalf en acht van de 108 bevraagde begraafplaatsen bieden grafrechten voor onbepaalde tijd en/of eeuwigdurende grafrust aan. Hen is gevraagd of in hun beheersverordening²⁰ of begraafplaatsreglement²¹ is opgenomen dat er een rechthebbende op het graf dient te zijn. Dit is het geval voor alle begraafplaatsen die grafrechten voor onbepaalde tijd aanbieden en voor zeven van de acht begraafplaatsen die eeuwigdurende grafrust aanbieden. Op respectievelijk negen van de twaalf en vier van de acht begraafplaatsen is het mogelijk om hier een stichting voor aan te stellen. Dit gebeurt echter maar zelden: hoewel er uitschieters zijn van 6 en 5 procent, rapporteren de meeste begraafplaatsen dat dit in 1 of 0 procent van de gevallen gebeurt.

De verantwoordelijkheid van het grafonderhoud is in veel gevallen in de beheersverordening of in het begraafplaatsreglement opgenomen, ligt meestal bij de rechthebbende maar kan ook bij de begraafplaats zelf liggen. Wanneer de verantwoordelijkheid bij de rechthebbende ligt, kan deze persoon ervoor kiezen zelf in het onderhoud te voorzien of de begraafplaats of een externe partij te betalen om dit te doen. De rechthebbende betaalt de begraafplaats dan in de vorm van een onderhoudsbijdrage. Naast het grafonderhoud betaalt de rechthebbende ook een aparte bijdrage voor het algemene onderhoud van de begraafplaats, deze wordt vaak meegenomen in de kosten van de onderhoudsbijdrage of de grafrechten. Voor respectievelijk tien van de twaalf en zes van de acht begraafplaatsen is in de beheersverordening of het begraafplaatsreglement opgenomen dat in het onderhoud van het graf voorzien moet zijn. In tabel 3.1 is weergegeven welke opties hiertoe worden geboden.

Tabel 3.1 Opties om in onderhoud graf te voorzien

Optie	Grafrechten voor onbepaalde tijd (n=10)	Eeuwigdurende grafrust (n=6)
Nabestaanden betalen een periodieke onderhoudsbijdrage	4	2
Het is mogelijk om de onderhoudsbijdrage voor een langere tijd af te kopen	7	4
Anders	4	2

Bron: RegioPlan

Andere opties die worden genoemd zijn bijvoorbeeld ‘verplichte algemene onderhoudsbijdrage’. De lengte van de termijn waarvoor de onderhoudsbijdrage kan worden afgekocht, varieert van concreet (10, 20, 25, 40, 99 en 100 jaar) tot ‘onbepaalde tijd’ (twee keer) en ‘als gewenst’ (één keer).

Van de twaalf begraafplaatsen die grafrust voor onbepaalde tijd aanbieden, werken er acht met een eenmalig gekocht tarief. De overige werken met een periodieke betaling: twee jaarlijks, één eens in de tien jaar en één naar wens. Geen van de begraafplaatsen ervaren betalingsproblemen bij rechthebbenden. Van de acht begraafplaatsen die eeuwigdurende grafrust aanbieden, werken er zeven met een eenmalig gekocht tarief. De ene begraafplaats die werkt met een periodieke betaling, geeft aan dat de periode afhankelijk is van het lidmaatschap. Wederom ervaart geen van de begraafplaatsen betalingsproblemen bij rechthebbenden.

3.3 De beschikbare capaciteit

Aanbod in gemeenten

Bij de meeste geënquêteerde gemeenten zijn er één gemeentelijke begraafplaats (31%) en twee bijzondere begraafplaatsen (25%) in de gemeente aanwezig. Er zijn echter ook een paar gemeenten waarbij deze aantallen boven de tien liggen. De meeste bijzondere begraafplaatsen – in absolute aantallen – betreffen rooms-katholieke begraafplaatsen (50), gevolgd door respectievelijk protestantse (28) en joodse begraafplaatsen (24). Slechts twee bijzondere begraafplaatsen betreffen Islamitische begraafplaatsen. Het aantal begraafplaatsen per gemeente (zowel gemeentelijke als bijzondere) ligt gemiddeld iets lager

²⁰ In het geval van een gemeentelijke begraafplaats.

²¹ In het geval van een bijzondere begraafplaats.

in westelijke gemeenten (drie begraafplaatsen per gemeente) dan in de overige regio's (waar het laagste gemiddeld acht begraafplaatsen per gemeente is).

Aanbod op begraafplaatsen²²

Kijkend naar de begraafplaatsen ontstaat het volgende beeld: 59 van de 108 bevraagde begraafplaatsen bieden algemene graven aan. Gemiddeld hebben zij circa 524 algemene graven uitgegeven. Deze begraafplaatsen hebben gemiddeld een resterende capaciteit van circa 357 algemene graven. 103 van de 108 bevraagde begraafplaatsen bieden particuliere graven aan. Gemiddeld hebben zij circa 3.351 particuliere graven uitgegeven en een resterende capaciteit van circa 1.153 particuliere graven.

Acht van de 108 bevraagde begraafplaatsen bieden eeuwigdurende grafrust aan en gemiddeld hebben zij circa 7.567 graven met dit kenmerk uitgegeven. Twaalf van de 108 bevraagde begraafplaatsen bieden grafrust voor onbepaalde tijd aan. Gemiddeld hebben deze begraafplaatsen circa 1.693 graven met dit kenmerk uitgegeven. De begraafplaatsen die eeuwigdurende grafrust aanbieden, hebben gemiddeld nog 1631 graven²³ die beschikbaar zijn (waarbij het aanbod varieert van 30 tot 7000 graven). De begraafplaatsen die grafrust voor onbepaalde tijd aanbieden, hebben gemiddeld nog 2043 particuliere graven te vergeven (waarbij het aanbod varieert van 11 tot 6.671 resterende graven). In totaal betreft dit dus een gemiddelde rest capaciteit van 3.736 graven. Op basis van de vragenlijst kan echter niet gesteld worden dat al deze graven beschikbaar zijn voor onbepaalde tijd of eeuwigdurende grafrust (aangezien begraafplaatsen meerdere soorten graven kunnen aanbieden). Het is waarschijnlijker dat slechts een gedeelte van deze graven aangeboden wordt voor onbepaalde tijd of eeuwigdurende grafrust. Deze capaciteit is vooral te vinden in westelijke gemeenten – met name de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland. Overige gemeenten zijn verspreid over heel het land; slechts een noordelijke gemeente geeft aan relatief veel resterende capaciteit te hebben. Wat capaciteit naar gemeentegrootte betreft, is er niet echt een duidelijk patroon te herkennen. Twee Randstadgemeenten hebben nog een bovengemiddeld hoog aantal graven aan resterende capaciteit; voor de rest komen de begraafplaatsen die nog relatief veel resterende graven hebben in zowel middelgrote als kleine gemeenten voor.

Aan deze begraafplaatsen is gevraagd hoe de vraag naar deze grafrechten zich op hun begraafplaats verhoudt tot de capaciteit. Acht van de twaalf begraafplaatsen geven aan dat de vraag en de capaciteit goed of erg goed in balans zijn en dat er voldoende ruimte is. Vier begraafplaatsen antwoorden neutraal. Een vergelijkbare vraag is gesteld met betrekking tot de toekomst. Zeven van de twaalf begraafplaatsen verwachten dat de vraag en de capaciteit in de toekomst nog altijd goed of zeer goed in balans zullen zijn. Vijf begraafplaatsen antwoorden neutraal.

Aan de 96 begraafplaatsen die geen grafrechten voor onbepaalde tijd aanbieden is gevraagd om een top drie te maken van enkele overwegingen die tot deze keuze hebben geleid. In tabel 3.2 is weergegeven hoe vaak verschillende overwegingen in de top drie zijn opgenomen en op welke plaats.

²² Voor de representativiteit van de gegevens, zie paragraaf 2.3.

²³ 4700 graven indien een outlier (een begraafplaats die aangeeft nog 30.000 graven vrij te hebben) wordt meegerekend.

Tabel 3.2 Overwegingen om geen grafrechten voor onbepaalde tijd aan te bieden (n=96)

Overweging	1	2	3	Totaal
Er is geen noodzaak om grafrechten voor onbepaalde tijd aan te bieden, omdat nabestaanden de grafrechten kunnen verlengen	34	30	16	80
Graven met grafrechten voor onbepaalde tijd zijn vaak vervallen (er wordt te weinig onderhoud gepleegd)	5	23	28	56
Het aanbieden van grafurust voor onbepaalde tijd brengt te veel kosten met zich mee voor de begraafplaats (het is niet economisch rendabel, en levert een financieel risico op)	26	18	10	54
We hebben te weinig ruimte om te voldoen aan de behoefte aan grafrechten voor onbepaalde tijd	16	8	9	33
Nabestaanden met een behoefte aan grafrechten voor onbepaalde tijd worden belemmerd door de kosten	3	7	8	18
Nabestaanden met een behoefte aan grafrechten voor onbepaalde tijd zijn niet bereid om (ook in de toekomst) als rechthebbende van het graf op te treden	2	5	12	19
Anders	10	5	13	28

Bron: RegioPlan

De belangrijkste overweging volgens de respondenten om geen grafrechten voor onbepaalde tijd aan te bieden is dat er geen noodzaak toe is, omdat grafrechten voor bepaalde tijd kunnen worden verlengd door de nabestaanden. Deze overweging werd door 80 begraafplaatsen in de top drie geplaatst, waarvan 34 keer op de eerste plek. De overweging dat graven met grafrechten voor onbepaalde tijd vaak vervallen is in totaal 56 keer aangevinkt, maar slechts 5 keer als belangrijkste overweging. Het kostenplaatje is in totaal 54 keer genoemd als overweging, waarvan 26 keer als belangrijkste overweging.

Slechts zes van de 96 begraafplaatsen die vooralsnog geen grafrechten voor onbepaalde tijd aanbieden zijn van plan dit in de toekomst wel te gaan doen.

Nabelronde

Van de elf begraafplaatsbeheerders waarmee in de nabelronde is gesproken, geven er vier aan dat er op hun begraafplaatsen grafrechten voor onbepaalde tijd worden aangeboden. Twee van deze begraafplaatsen betreffen natuurbegraafplaatsen. De begraafplaatsen die geen grafrechten voor onbepaalde tijd aanbieden, willen dit ook niet op de korte termijn doen of geven aan dat dit vanwege gemeentelijk beleid nu niet mogelijk is. Het herhaaldelijk verlengen van grafrechten voor bepaalde tijd wordt in al deze gevallen genoemd als een passend alternatief voor grafrechten voor onbepaalde tijd.

Bij sommige begraafplaatsen die uitsluitend graven voor bepaalde tijd aanbieden zijn in overleg wel langdurige uitgiftetermijnen als 100 jaar mogelijk, zo bleek bij doorvraag in de nabelronde. Hoewel dit bij deze begraafplaatsen niet standaard wordt aangeboden, wordt dit gezien als het leveren van maatwerk en zijn er dus wel mogelijkheden. In de praktijk kan dus de termijn van bepaalde tijd, op sommige begraafplaatsen dicht in de buurt komen van termijnen die gelden voor onbepaalde tijd.

De stakeholders in de oriënterende gesprekken schetsen het volgende beeld over het huidige aanbod aan eeuwigdurende grafurust:

De *joodse gemeenschap* is van mening dat op dit moment voldoende aanbod bestaat voor de vraag naar eeuwigdurende grafurust. De joodse gemeenschap bestaat relatief gezien uit een kleine groep. Wanneer er geen plek is bij een joodse begraafplaats dicht bij huis zijn er altijd mogelijkheden op één van de andere joodse begraafplaatsen elders in het land.

Vanuit de *islamitische gemeenschap* wordt echter een tekort aan mogelijkheden voor eeuwigdurende grafurust ervaren, en men vindt dat het bestaande aanbod niet aan de vraag voldoet. Vaak zijn er op gemeentelijke begraafplaatsen bepaalde gedeeltes voor moslims beschikbaar, hier is echter geen mogelijkheid voor eeuwigdurende grafurust (er zijn in sommige gevallen wel mogelijkheden voor grafrechten voor onbepaalde tijd, en er bestaat de mogelijkheid de rechten te verlengen). Er zijn op dit moment twee islamitische begraafplaatsen met als

uitgangspunt eeuwigdurende grafrust: in Almere en in Zuidlaren. Hier worden moslims uit het hele land begraven. De eerste is echter al vol, en de tweede dreigt ook vol te raken. Zoals BIBIN het formuleert: *'het water staat ons aan de lippen'*.

Op het moment is er op *natuurbegraafplaatsen* nog voldoende aanbod. Deze begraafplaatsen sluiten echter niet volledig aan bij de specifieke wensen van de islamitische gemeenschap. Een natuurbegraafplaats zou niet tegemoetkomen aan de wens dat een begraafplaats heilig is, met respect en eerbied behandeld dient te worden, goed onderhouden moet worden, en dat er niet over het graf gelopen dient te worden. In paragraaf 3.6 gaan we hier nader op in.

3.4 Eisen aan het aanbod

Het aanbod van eeuwigdurende grafrust is van meer factoren afhankelijk dan alleen de hoeveelheid ruimte die beschikbaar is. Afhankelijk van de geloofsstroming kunnen de eisen die men stelt aan het graf namelijk verschillen, en dit beïnvloedt de mate waarin het aanbod aan de vraag tegemoet kan komen. Deze paragraaf zal daarom ingaan op de eisen en voorwaarden die aan eeuwigdurende grafrust worden gesteld.

Wat de voorwaarden waaraan de eeuwigdurende grafrust moet voldoen betreft is er een verschil zichtbaar tussen de islamitische respondenten enerzijds en de overige respondenten anderzijds. Islamitische respondenten hebben een duidelijke voorkeur om op een islamitische begraafplaats begraven te worden: 86 procent zegt op een islamitische begraafplaats begraven te willen worden. Voor de meeste andere groepen geldt dat de meerderheid op een gemeentelijke begraafplaats begraven wil worden. Van de joodse respondenten geeft ook een vrij groot deel aan op een joodse begraafplaats begraven te willen worden, namelijk 58 procent (ten opzichte van 31 procent die op een gemeentelijke begraafplaats begraven wil worden).

Bij de geloofsgroepen waarvan de meerderheid voor onbepaalde tijd of eeuwigdurend begraven wil worden, is er tevens sprake van een meerderheid die bereid zou zijn om hiervoor hogere grafrechten te betalen (61% van zowel de joodse als de islamitische respondenten zegt hiertoe bereid te zijn). 26 procent van de islamitische respondenten heeft hier geen mening over; voor de joodse respondenten is dit percentage 17 procent. Ook onder christenen en niet-kerkelijken is een aanzienlijk aantal bereid om hogere grafrechten te betalen om grafrust eeuwig te laten duren: respectievelijk 40 procent en 37 procent is hiertoe bereid, en 31 procent en 29 procent is neutraal.

Daarbij moet opgemerkt worden dat de kosten van eeuwigdurende grafrust wel het meest genoemde knelpunt zijn bij de respondenten die zich hier ook daadwerkelijk in verdiept hebben. In de volgende paragraaf gaan we nader in op de genoemde knelpunten.

3.5 Knelpunten

In deze paragraaf beschrijven we de knelpunten die vanuit verschillende perspectieven naar voren zijn gekomen. We bespreken eerst de knelpunten die burgers genoemd hebben, vervolgens gaan we in op de knelpunten die spelen bij gemeenten en ten slotte benoemen we de knelpunten bij begraafplaatsen.

Knelpunten bij burgers

De onderstaande tabel geeft weer welke knelpunten er worden ervaren door burgers die al eens geprobeerd hebben om langdurige/eeuwigdurende grafrust te regelen (N=129). Burgers konden bij deze vraag in de vragenlijst meerdere knelpunten aangeven.

Tabel 3.3 Knelpunten in het regelen van eeuwigdurende grafrust voor burgers (N=129)

Knelpunt	Aantal	Percentage
Het is duur	41	32%
Geen aanbod in de buurt	14	11%
Aanbod voldoet niet aan eisen	19	15%
Ontbrekende voorzieningen	14	11%
Aanbod oogt niet aantrekkelijk	14	11%
Overig*	49	38%
Totaal	129	100%

* Onder deze categorie werden door veel respondenten zaken geschaard die geen knelpunten betreffen, zoals 'geen knelpunten', 'niet in Nederland begraven willen worden' 'grafrechten al geregeld hebben' en dergelijke.

Ongeveer een derde van de respondenten die al eens geprobeerd hebben langdurige grafrust te regelen, ervaart als knelpunt dat dit erg duur is.

In het oosten en zuiden wordt dit knelpunt bovengemiddeld vaak genoemd (respectievelijk 58% en 48% van de respondenten uit deze regio's), maar ook in de andere regio's is dit het vaakst genoemde knelpunt. Bij joodse en islamitische respondenten valt daarnaast op dat zij bovengemiddeld vaak als reden geven dat een begraafplaats niet voldoet aan de wensen van hun religie/cultuur/levensovertuiging (respectievelijk 25% en 21% van deze respondenten). Over het algemeen geldt dat er een redelijke bereidheid is bij mensen om meer te betalen voor eeuwigdurende grafrust. Desondanks worden de daadwerkelijke kosten van de grafrechten alsnog overwegend als problematisch hoog ervaren.

Knelpunten bij gemeenten

De schaarste aan goed betaalbare geschikte plekken voor eeuwigdurende grafrust is niet gemakkelijk op te lossen, zo blijkt uit de informatie die bij gemeenten is opgehaald. Wat eeuwigdurende grafrust betreft, is er een aanzienlijk aantal gemeenten dat dit niet aanbiedt of aan wil bieden. Gevraagd naar de beschikbare ruimte om te voldoen aan de vraag naar eeuwigdurende grafrust zegt 29,2 procent van de gemeenten dat deze kwestie voor hen niet van toepassing is (waarschijnlijk omdat ze geen grote vraag waarnemen of het niet aanbieden). 30,4 procent van de gemeenten heeft hier onvoldoende ruimte voor, en 23,1 procent zegt hier wél voldoende ruimte voor te hebben. Twee van de vijf gemeenten die een hoge vraag naar eeuwigdurende grafrust waarnemen zeggen ook voldoende capaciteit te hebben om hieraan te voldoen, zowel nu als in de toekomst. Eén gemeente stelt hier zowel nu als in de toekomst onvoldoende capaciteit voor te hebben.

In tabel 3.4 presenteren we de knelpunten voor het realiseren van meer grafplekken en begraafplaatsen voor eeuwigdurende grafrust uit de vragenlijst onder gemeenten. Ongeveer een derde (34%) van de gemeenten zegt dat ruimtetekort een knelpunt is. Ook ongeveer een derde (32%) stelt dat te weinig geschikte grond een knelpunt is. Meer dan een op de tien van de gemeenten (14%) laat weten dat de gemeente te weinig kennis in huis heeft om meer grafplekken of begraafplaatsen voor eeuwigdurende grafrust te realiseren. De VNG en de LOB zouden een rol kunnen spelen in het verzamelen en beschikbaar maken van meer kennis op dit gebied, zodat dit minder vaak een knelpunt is voor gemeenten. Ook BZK is voornemens om informatievoorziening te verbeteren vanuit het Rijk.

Tabel 3.4 Knelpunten in het faciliteren van eeuwigdurende grafrust onder gemeenten (N=65)

Knelpunten	Aantal	Percentage
Weinig geschikte grond	21	31%
Ruimtetekort	22	32%
Te weinig kennis bij gemeente	9	14%
Belemmeringen m.b.t. wijzigen bestemmingsplannen	6	9%
Anders, namelijk	34	52%
Totaal	65	100%

* Hier werden door veel respondenten zaken onder geschaard die niet zozeer knelpunten betreffen, zoals het 'niet aanbieden', 'dit bieden we al aan', maar ook wel relevante zaken als 'de politieke wil ontbreekt' en financiële aspecten.

Nabelronde gemeenten

De bevinding dat het tekort aan (geschikte) ruimte het voornaamste knelpunt is, wordt ondersteund door de gesprekken die in de nabelronde met enkele gemeenten zijn gevoerd. Hierin wordt onder andere genoemd dat gemeenten ook al met ruimtegebrek kampen als het gaat om woningen bouwen en dat met name moslims bepaalde eisen hebben aan een begraafplaats, die het moeilijker maken om de capaciteit uit te breiden. Een westelijke gemeente zegt ten slotte dat de hoge grondwaterstand in het westen een belemmering vormt om (het aantal) begraafplaatsen uit te breiden. In de vragenlijst onder gemeenten is dit specifieke knelpunt verder niet aan de orde gekomen, maar in de oriënterende gesprekken is dit knelpunt wél nadrukkelijk genoemd. Door bij de aanleg van een begraafplaats de grond op te hogen en een drainagesysteem aan te leggen kan in principe elke grondsoort gebruikt worden voor een begraafplaats. Hier zijn wel kosten aan verbonden.

Uit de vragenlijst en de nabelronde met gemeenten blijkt daarnaast dat gemeenten het financiële aspect van eeuwigdurende grafrust ook als problematisch beschouwen. 40 procent van de gemeenten beschouwt de financiële risico's van het aanbieden van eeuwigdurende grafrust als hoog of zeer hoog; 41,5 procent heeft hier geen mening over. Als verklaringen geven gemeenten dat onderhoudskosten voor de toekomst moeilijk in te schatten zijn, dat er maar eenmalig inkomsten binnenkomen en dat er de kans is dat gemeenten met ongebruikte grond blijven zitten als de vraag niet groot genoeg blijkt.

In de oriënterende gesprekken worden vergelijkbare knelpunten genoemd wat betreft het tegemoetkomen van het aanbod aan de vraag naar eeuwigdurende grafrust.

Zo speelt er bij het oprichten van begraafplaatsen een aantal *algemene knelpunten*:

- De kwaliteit van de grond moet geschikt zijn, de grondwaterstand mag bijvoorbeeld niet te hoog zijn.
- Er moeten vergunningen worden aangevraagd of er moet een bestemmingsplan gewijzigd worden (vaak is de grond gericht op bouw of landbouw, en niet op een begraafplaats). Dit kunnen langlopende processen zijn.
- In sommige gevallen is er sprake van weerstand vanuit de buurt waarbij bewoners niet naast een begraafplaats willen wonen.

Specifiek voor het oprichten van een bijzondere, *islamitische begraafplaats* spelen de volgende knelpunten een rol:

- De geïnterviewden geven aan dat het belangrijk is om grond te vinden zonder erfpacht, om eeuwigdurende grafrust te kunnen waarborgen. Het afkopen van erfpacht kan jaren duren en is onzeker.
- Regelmatig ontbreekt volgens BIBIN bij gemeenten het 'urgentiegevoel' bij een aanvraag, deze wordt vaak als een particuliere aanvraag behandeld en niet als een aanvraag voor een maatschappelijke voorziening.
- In de Wet op de Lijkbezorging is opgenomen dat wanneer een kerkgenootschap een begraafplaats wil realiseren de gemeente moet meewerken en een stuk grond voor een redelijke prijs dient aan te bieden. Volgens de respondenten is er bij islamitische organisaties in de regel geen sprake van een kerkgenootschap waarop die plicht op grond van de Wlb geldt. Islamitische gemeenschappen organiseren zich juridisch doorgaans als een stichting en hebben zij niet de rechtsvorm 'kerkgenootschap' in de zin van de wet (Wlb en Burgerlijk Wetboek) aangenomen. De mogelijkheden om als stichting een begraafplaats op te richten, en de hoogte van het bedrag wat gevraagd wordt voor de grond, verschillen echter per gemeente. Sommige gemeenten bieden grond voor begraafplaatsen aan voor het symbolische bedrag van 1 euro per vierkante meter, terwijl andere gemeenten hoge bedragen vragen.

In de *joodse gemeenschap* is het aanbod van eeuwigdurende grafrust al jarenlang goed geregeld, het NIK voorziet dan ook geen knelpunten op dit vlak. Er worden ook bijna nooit nieuwe joods begraafplaatsen geopend. Zoals het LOB opmerkt: *'Er zijn van oudsher al joodse begraafplaatsen in Nederland, islamieten zijn nu op het punt waar joden honderden jaren geleden zaten met het oprichten van eigen begraafplaatsen'*.

Specifiek voor *natuurbegraafplaatsen* geldt dat wanneer er plannen zijn om een natuurgebied als begraafplaats in te zetten, er aangetoond moet worden dat de kwaliteit van het gebied ook verhoogd gaat worden. Dit gaat vaak gepaard met dure ecologische onderzoeken. Daarnaast is er bij veel gemeenten gebrek aan kennis over de verwerking van aanvragen voor natuurbegraafplaatsen.

Ten slotte benoemt de VNG enkele knelpunten en vragen waar *gemeenten* tegenaan lopen. Gemeenten vragen zich bijvoorbeeld af: ieder kerkgenootschap moet een *evenredig* deel van de ruimte op begraafplaatsen kunnen

krijgen, moeten moslims dan een groter deel krijgen omdat ze sneller vol zitten? Moeten we nieuwe ruimte creëren? Verkopen we of verhuren we de grond? Hoe zorgen we dat de grond geschikt is? Hier speelt ook mee dat er binnen veel gemeenten geen experts aanwezig zijn op gebied van de Wet van de Lijkbezorging, veel beleidsmedewerkers hebben dit onderdeel 'erbij' in hun takenpakket. De indruk bij de VNG bestaat dat er bij gemeenten in het algemeen weinig beleids capaciteit is voor dit beleidsterrein.

Knelpunten bij begraafplaatsen

Begraafplaatsen is gevraagd naar de belangrijkste risico's voor begraafplaatsen in algemene zin. Uit hun antwoorden ontstaat het volgende beeld:

Tabel 3.5 Belangrijkste risico's voor begraafplaatsen in algemene zin (N=108)

Knelpunt	Aantal	Percentage
Kostendekkendheid	43	40%
(Gebrek aan) onderhoud	23	21%
Teruglopende populariteit begraven	21	19%
Rechthebbende(n) uit beeld	18	17%
Concurrentie van crematie en/of natuurbegrafenissen	16	15%
Ruimte	12	11%
Minder vrijwilligers voor onderhoud	6	6%
Eeuwigdurend grafrecht belemmert sluiting/herbestemming	2	2%
Verlopen termijn grafrecht/niet verlengen grafrecht	2	2%
Overig	16	15%

Bron: Regioplan

Allereerst valt op dat veel risico's met elkaar verbonden zijn: de teruglopende populariteit van begraven en de concurrentie van cremeren worden vaak in relatie tot elkaar genoemd, evenals gebrek aan onderhoud en het uit beeld zijn van rechthebbenden.

Het belangrijkste risico dat door begraafplaatsen wordt genoemd, is kostendekkendheid. 43 van de 108 begraafplaatsen (40%) vragen zich in mindere of meerdere mate af of en hoe zij in de toekomst kostendekkend kunnen blijven. Opvallend is dat 12 van de 108 begraafplaatsen (11%) de beschikbare ruimte als een risico noemen, waar respectievelijk 19 procent en 15 procent van de begraafplaatsen de teruglopende populariteit van begraven en de concurrentie van cremeren als risico noemt.

Aan de twaalf begraafplaatsen die grafrechten voor onbepaalde tijd aanbieden is gevraagd om een top drie te maken van knelpunten omtrent het aanbieden van grafrechten voor onbepaalde tijd. In tabel 3.6 is weergegeven hoe vaak verschillende knelpunten in de top drie zijn opgenomen en op welke plaats.

Tabel 3.6 Knelpunten bij aanbieden van grafrechten voor onbepaalde tijd (n=12)

Overweging	1	2	3	Totaal
Wij ervaren geen knelpunten	5	0	2	7
Graven met grafrechten voor onbepaalde tijd zijn vaak verval- len (er wordt te weinig onderhoud gepleegd)	3	2	1	6
Nabestaanden met een behoefte aan grafrechten voor onbe- paalde tijd worden belemmerd door de kosten	1	1	2	4
Nabestaanden met een behoefte aan grafrechten voor onbe- paalde tijd zijn niet bereid om (ook in de toekomst) als recht- hebbende van het graf op te treden	1	3	0	4
Het aanbieden van grafrechten voor onbepaalde tijd brengt te veel kosten met zich mee voor de begraafplaats (het is niet economisch rendabel, en levert een financieel risico op)	2	1	0	3
We hebben te weinig ruimte om te voldoen aan de behoefte aan grafrechten voor onbepaalde tijd	0	0	0	0
Anders	0	0	2	2

Bron: Regioplan

Vijf van de twaalf begraafplaatsen ervaren op de eerste plaats geen knelpunten. Het vaak vervallen zijn van graven met grafrechten voor onbepaalde tijd wordt door zes begraafplaatsen als een knelpunt gezien, waarvan door drie als belangrijkste knelpunt. Opvallend is dat ruimtegebrek door geen van de begraafplaatsen wordt ervaren als knelpunt.

Begraafplaatsen die eeuwigdurende grafrust aanbieden is verzocht eenzelfde top drie samen te stellen. In tabel 3.7 is weergegeven hoe vaak verschillende knelpunten in de top drie zijn opgenomen en op welke plaats.

Tabel 3.7 Knelpunten bij aanbieden van eeuwigdurende grafrust (n=8)

Overweging	1	2	3	Totaal
Wij ervaren geen knelpunten	4	1	0	5
Nabestaanden met een behoefte aan eeuwigdurende grafrust zijn niet bereid om (ook in de toekomst) als rechthebbende van het graf op te treden	0	2	3	5
Graven met eeuwigdurende grafrust zijn vaak vervallen (er wordt te weinig onderhoud gepleegd)	0	1	3	4
We hebben te weinig ruimte om te voldoen aan de behoefte aan eeuwigdurende grafrust	0	3	0	3
Het aanbieden van eeuwigdurende grafrust brengt te veel kosten met zich mee voor de begraafplaats (het is niet economisch rendabel, en levert een financieel risico op)	2	0	1	3
Nabestaanden met een behoefte aan eeuwigdurende grafrust worden belemmerd door de kosten	1	0	1	2
Anders	1	1	0	2

Bron: RegioPlan

Vier van de acht begraafplaatsen ervaren op de eerste plaats geen knelpunten. Niet bereid zijn van de nabestaanden om (ook in de toekomst) als rechthebbende op te treden wordt vijf keer genoemd als knelpunt, het vaak vervallen zijn van graven met eeuwigdurende grafrust vier keer.

Nabelronde begraafplaatsen

Aan de begraafplaatsbeheerders die deelnamen aan de gesprekken in de nabelronde is doorgevraagd op de knelpunten die zij voorzien of ervaren bij het aanbieden van grafrechten voor onbepaalde tijd. Het algemene beeld is ook hier dat ruimtegebrek niet echt als een groot knelpunt wordt ervaren. De meeste beheerders geven aan op zich nog wel genoeg ruimte te hebben om uit te breiden, en spreken over andere knelpunten die een grotere rol hebben. Problemen met de ruimtelijke indeling worden bijvoorbeeld door twee beheerders genoemd. Hierbij wordt onder andere genoemd dat graven ruimen lastiger wordt als graven voor bepaalde en onbepaalde tijd door elkaar liggen en dat sommige gelovigen soms niet naast andersgelovigen willen liggen.

Daarnaast onderstrepen deze gesprekken het beeld dat veel begraafplaatsen het aanbieden van grafrechten voor onbepaalde tijd als een groot financieel risico zien. Dit financiële risico wordt in nauwe samenhang gezien met de onderhoudskosten. Beheerders van begraafplaatsen spreken hieromtrent over mogelijk hogere onderhoudskosten door de moeilijk te voorspellen inflatie en noemen daarbij dat prijzen voor grafrechten voor onbepaalde tijd hierdoor moeilijk kostendekkend te maken zijn. Tevens wordt door drie beheerders genoemd dat de inkomsten ophouden zodra een begraafplaats/grafperk vol is, terwijl er bij graven voor bepaalde tijd af en toe ook weer grafplekken vrijkomen om te verhuren.

Drie van de vier begraafplaatsen die wél grafrechten voor onbepaalde tijd aanbieden, erkennen dat dit financiële risico reëel is, ook al geldt het niet direct voor hun eigen situatie. Zo geven twee natuurbegraafplaatsen aan dat dit risico voor hen beperkt is, aangezien zij minder kwijt zijn aan onderhoudskosten: het onderhoud beperkt zich in deze gevallen tot het bijhouden van het natuurterrein met slechts miniem onderhoud aan de graven zelf. Buiten deze natuurbegraafplaatsen was er nog een andere be-

graafplaats waar dit financiële risico minder wordt ervaren, doordat er op onderhoudsactiviteiten bespaard wordt. Een begraafplaats nuanceert het risico dat de onderhoudskosten vormen, door te benadrukken dat graven ruimen ook geld kost.

Ook in de oriënterende gesprekken wordt genoemd dat eeuwigdurende grafcrust een financieel risico kan vormen, omdat begraafplaatsen die dit aanbieden uiteindelijk een keer vol raken, en dan de enige bron van inkomsten de onderhoudskosten zijn. Ook het LOB benoemt de knelpunten op het financiële vlak, zij zien met name een risico wat betreft de instandhouding van de begraafplaats op de lange termijn (over 100 of 200 jaar). Daarnaast zegt de VNG dat er veel verschillen in kosten van grafrechten tussen begraafplaatsen zijn. Sommige gemeenten brengen niet gelijk alle kosten in rekening, terwijl in andere gemeenten de kosten voor onderhoud direct meegenomen worden in de prijs. Daarnaast spelen de kosten van de grond een rol, zo zijn de grafrechten voor onbepaalde tijd in Amsterdam vele malen duurder dan in een kleinere gemeente ergens anders in het land.

Er worden verschillende maatregelen getroffen om de financiële risico's te beperken:

Voor *natuurbegraafplaatsen* is het belangrijk dat de kosten voor de graven die ze aanbieden niet te hoog zijn want anders wordt verwacht dat de vraag snel af zal nemen. Brana rekent verder geen kosten voor aankleding, onderhoud (er is immers geen grafbedekking aanwezig) en verlenging van het graf zoals dit bij traditioneel begraven gebeurt. Natuurbegraven kost rond de 5000 euro.

Als lid van de *joodse gemeenschap* in een gemeente (en daardoor lid van het NIK) betaal je lidmaatschapsgeld. Het NIK heeft daarnaast overeenkomsten gesloten met gemeenten over het onderhoud van de begraafplaatsen als de joodse gemeenschap in die gemeente is opgeheven. Dit onderhoud is niet heel intensief, waardoor de kosten relatief laag zijn.

Vanuit de *islamitische gemeenschap* is BIBIN een non-profitorganisatie die financiën haalt uit liefdadigheid, contributie en aalmoezen. Het geld hiervan wordt geïnvesteerd in onderhoud van de begraafplaatsen. Vanuit het islamitische geloof zijn moslims religieus verplicht om geld te geven aan goede doelen (waaronder islamitische begraafplaatsen), dit maakt dat BIBIN financieel gezond blijft. Zoals BIBIN aangeeft: *“Moskeeën worden ook op deze manier gefinancierd en die vallen ook niet om”*. Net als bij de joodse gemeenschap betaalt de gemeenschap zelf dus een groot deel van het onderhoud en de instandhouding. Volgens BIBIN is de gemeenschap moreel verantwoordelijk om eeuwigdurende grafcrust te waarborgen en betaalbaar te houden (bijvoorbeeld door geen dure grafornamenten te gebruiken). Er wordt op dit moment ook gekeken naar andere inkomstenbronnen, zoals bijvoorbeeld zonnepanelen langs de paden van begraafplaatsen.

3.6 Aangedragen mogelijke oplossingen

In principe zouden de hoge (onderhouds)kosten gedekt moeten worden door de duurdere grafrechten, maar zowel gemeenten als begraafplaatsen gaven in de nabelronde regelmatig aan dat dit vaak tegenvalt door onvoorziene omstandigheden. Alhoewel dit deels ondervangen zou kunnen worden door een rechthebbende voor een graf aan te wijzen, geven verschillende gemeenten en begraafplaatsen aan dat ook dit problemen oplevert. In de praktijk is het voor gemeenten en begraafplaatsen lastig om rechthebbenden te traceren om hen zodoende aan hun verplichtingen te houden. Dit speelt met name wanneer een graf al meerdere malen van rechthebbende is veranderd.

Burgers ervaren de hoge kosten voor het regelen van eeuwigdurende grafcrust, zoals eerder gezegd, als belangrijk knelpunt. Voor gemeenten die te maken hebben met ruimtegebrek en financiële risico's rond de onderhoudskosten is het echter lastig om goedkope geschikte grond aan te bieden. In sommige gevallen vinden gemeenten dit zelfs onwenselijk. Gevraagd naar mogelijke oplossingen, geeft ongeveer veertien procent van de gemeenten in de enquête nadrukkelijk aan eeuwigdurende grafcrust niet te willen aanbieden, veelal vanwege de financiële risico's.

In de onderstaande tabel staan de oplossingen weergegeven die gemeenten aandragen voor de knelpunten die worden ervaren.

Tabel 3.8 Oplossingen die gemeenten aandragen voor knelpunten in het aanbieden van eeuwigdurende grafrust (N=65)

Oplossingen	Frequentie	Percentage
Ruimte vinden buiten de bebouwde kom	13	20%
Meer mogelijkheden tot wijzigen bestemmingsplannen	2	3%
Grafrechten voor onbepaalde tijd	14	22%
Grafrechten voor bepaalde tijd verlengen	6	9%
Geen oplossingen	16	25%
Onwenselijk	9	14%
Overig	5	7%
Totaal	65	100%

Bron: RegioPlan

Nabelronde gemeenten

Aanvullend op de vragenlijst is er in de nabelronde bij enkele gemeenten gevraagd wat voor oplossingen zij voorstelden, zelfs als waren zij binnen hun eigen gemeente niet van plan om eeuwigdurende grafrust aan te bieden. Een oplossing die daarbij veel genoemd wordt is het koppelen van duidelijke voorwaarden aan het aanbieden van eeuwigdurende grafrust. Hiermee wordt bedoeld dat er een rechthebbende moet zijn en dat een graf alsnog geruimd wordt als deze diens financiële/onderhoudsgerelateerde verplichtingen niet nakomt. Het ruimen van het graf kan dan plaatsvinden op grond van het niet nakomen van de verplichtingen die staan in de overeenkomst tussen de begraafplaats en de rechthebbende. Het graf mag dan bijvoorbeeld geruimd worden wanneer in deze overeenkomst staat aangegeven dat de grafrechten komen te vervallen als de rechthebbende (na herhaaldelijk herinneren) niet voorziet in de bijdrage voor het onderhoud van het graf en/of in de algemene onderhoudsbijdrage. Het graf wordt pas geruimd wanneer de minimale grafrust van tien jaar verstreken is. Een andere veelgenoemde oplossing is het niet eenmalig laten afkopen van grafrechten, maar dit te regelen middels een periodieke betaling door de rechthebbenden. Tenslotte wordt vaak de noodzaak genoemd om met doelgroepen (zoals islamitische organisaties) in gesprek te gaan, om inzichtelijk te maken welke (religieuze) stromingen er binnen deze doelgroep bestaan en welke wensen daarmee samenhangen met betrekking tot eeuwigdurende grafrust. Het maken van concessies in deze wensen – bijvoorbeeld met betrekking tot de voorwaarden waaraan de graven moeten voldoen – wordt in verband hiermee als oplossing aangedragen, om gemakkelijker goedkopere graven aan te kunnen bieden. Zo was er sprake van een gemeente die in principe alle beschikbare graven voor eeuwigdurende grafrust aanbiedt, maar daarbij liggende in plaats van staande grafstenen als norm hanteert, om zodoende het onderhoud makkelijker en goedkoper te maken.

Tevens werd genoemd dat geloofsgemeenschappen die eeuwigdurende grafrust willen mogelijk nog een activerende rol kunnen spelen in het zelf organiseren van begraafplaatsen waar dit aangeboden kan worden. Zo zijn er voorbeelden van initiatieven binnen geloofsgemeenschappen die door mensen zelf, door stichtingen of door uitvaartondernemers om arme gelovigen financieel te ondersteunen bij het bekostigen van begravenissen. Dergelijke samenwerkingsverbanden binnen geloofsgemeenschappen zou volgens sommige gemeenten ook kunnen bijdragen aan oplossingsrichtingen.

Het aanbieden van grafrechten voor onbepaalde tijd als alternatief, zoals aangedragen door gemeenten, kan worden ondersteund met bevindingen uit de enquête voor begraafplaatsen: vijf van de acht begraafplaatsen die eeuwigdurende grafrust aanbieden, geven aan dat grafrust voor onbepaalde tijd wordt gezien als goed alternatief.

Islamitisch natuurbegraven

Ten slotte wordt ook de mogelijkheid voor islamitisch natuurbegraven door verschillende respondenten als oplossing genoemd.²⁴ Het kan bijvoorbeeld gaan om islamitische zones bij natuurbegraafplaatsen. Deze zijn vaak ontstaan vanuit een vraag van de islamitische gemeenschap zelf, die behoefte hadden aan graven met islamitische kenmerken. Islamitische natuurbegraven kan namelijk voldoen aan een

²⁴ Deze informatie is onder andere gebaseerd op een gesprek met natuurbegraafplaats van Waarde, die recent is gestart met een islamitische natuurbegraafplaats.

groot aantal van de wensen voor islamitische begraven, zoals: vrijheid van oriëntatie (richting Mekka) en eeuwigdurende grafcrust. Ook zou natuurbegraven mooi passen bij een islamitische richtlijn om goed voor de natuur te zorgen, en een sobere grafbekleding. Ten slotte zou natuurbegraven passen in de ontwikkeling van veranderd bewustzijn over de natuur en de omgeving, zoals de trend van het minder eten van vlees, die ook in de islamitische gemeenschap zichtbaar is.

Daarnaast kan natuurbegraven tegemoetkomen aan de wens dat de overledene op de rechterzij begraven wordt en zonder kist. Voor dat laatste hangen de mogelijkheden wel af van de grondsamenstelling. Wanneer de grondsamenstelling het niet mogelijk maakt om te begraven zonder kist, is er een aantal varianten mogelijk. Bijvoorbeeld het lichaam bedekken met planken, maar dat nog wel het lichaam contact maakt met de aarde. Of het lichaam op de bodem van het graf leggen, en de kist andersom erop zonder deksel. In sommige gevallen is de grond te nat waardoor begraven zonder kist niet mogelijk is. In deze gevallen dient er wel een kist te zijn, maar kan de deksel los geplaatst worden. Er zijn dus meerdere varianten mogelijk om tegemoet te komen aan de wensen vanuit de islamitische gemeenschap. De wens om binnen 24 uur begraven te worden wordt wel gezien als een uitdaging om aan te voldoen. Wel biedt de wet al de optie om binnen 36 uur begraven te worden.

De kosten voor islamitisch natuurbegraven verschillen per locatie, maar variëren tussen de € 3.750,- en € 5.200,-. Een deel van de inkomsten wordt opzijgezet in een fonds, zodat ook op een later moment de graven onderhouden kunnen worden wanneer er geen inkomsten meer zijn. Daarnaast wordt een deel apart gezet voor de periode dat er nog begraven wordt. Om de lopende kosten te dekken wordt er dus geld apart gezet in twee verschillende fondsen. Deze worden weggezet in een stichting.

Er zijn op dit moment verschillende islamitische natuurbegraafplaatsen, bijvoorbeeld in Arnhem en Meppel. Daarnaast is er een aantal in ontwikkeling, er lijkt dus voorlopig voldoende plek te zijn. Aangezien islamitisch natuurbegraven een redelijk recente ontwikkeling is, zal de toekomst echter moeten uitwijzen of dit inderdaad een goede oplossing is voor het vraagstuk en voldoet aan alle wensen en verwachtingen.

BIBIN stelt echter dat islamitisch natuurbegraven niet gebruikelijk is. Dit heeft onder andere te maken met de wens dat een begraafplaats heilig is en met respect en eerbied behandeld dient te worden en goed onderhouden wordt. Dit betekent onder andere dat er niet over graven gelopen mag worden, wat in theorie bij natuurbegraven wel mogelijk is. Ook wordt het graf bij natuurbegraven maar in beperkte mate onderhouden.

Nabelronde begraafplaatsen

In de nabelronde met begraafplaatsbeheerders worden grotendeels dezelfde oplossingen genoemd. Twee van de vier begraafplaatsen die graven voor onbepaalde tijd aanbieden, doen aan natuurbegraven en zien dit als een belangrijke reden dat ze dit kunnen aanbieden. Daarnaast noemen drie beheerders die nu geen graven voor onbepaalde tijd aanbieden, dat ze voor natuurbegraven zouden kiezen als ze in de toekomst ooit onbepaalde tijd aan zouden gaan bieden. De lage onderhoudskosten worden daarbij als belangrijkste reden genoemd: het grafonderhoud is miniem en soms ook voor kosten van de grafrechthebbende, en het terreinonderhoud wordt gezien als natuuronderhoud dat toch moet gebeuren.

Het belang van een rechthebbende met duidelijke verplichtingen, wordt tevens door veel begraafplaatsbeheerders gezien als een belangrijke oplossing om financiële risico's te ondervangen. Een enkele beheerder gaf aan dat op zijn begraafplaats in de overeenkomst met de rechthebbende het grafonderhoud uitsluitend bij de rechthebbende wordt belegd. Deze rechthebbende kan dan kiezen om het uit te besteden aan een derde partij en betaalt daarvoor zelf de kosten; de begraafplaats hoeft dan alleen nog het algemene onderhoud uit te voeren. Voor het algemene onderhoud van de begraafplaats betaalt de rechthebbende ook een bijdrage. De begraafplaats kan er echter ook voor kiezen om deze kosten door te berekenen in de kosten voor de grafrechten.

Bij de overeenkomst tussen de begraafplaats en de rechthebbende wordt een onderhoudsverplichting van het graf voor de rechthebbende door de meeste beheerders niet als strikt noodzakelijk gezien. Wel

noemen de meeste beheerders als oplossing dat rechthebbenden om de zoveel tijd een financiële bijdrage zouden moeten betalen voor graven voor onbepaalde tijd, waarmee het grafonderhoud bekostigd kan worden. De hoogte van deze bijdrage zou volgens deze beheerders mee moeten veranderen met inflatie en andere financiële ontwikkelingen, zodat deze onvoorspelbare tegenvallers opgevangen kunnen worden. Deze bijdrage staat los van de bijdrage voor het algemene onderhoud van de begraafplaats.

Het moeizaam traceren van rechthebbenden wordt door de meeste begraafplaatsbeheerders als een veelvoorkomend probleem ervaren. Voor gemeentelijke begraafplaatsen is het mogelijk om de BRP²⁵ te raadplegen om rechthebbenden op te sporen, maar bijzondere begraafplaatsen hebben deze bevoegdheid niet. Bovendien zijn gemeenten terughoudend in het delen van deze informatie met bijzondere begraafplaatsen in hun gemeente. Daardoor is het lastiger wordt om rechthebbenden op te sporen. Dit was ook een van de redenen waarom beheerders over het algemeen van mening waren dat graven voor onbepaalde tijd alsnog geruimd moeten kunnen worden wanneer rechthebbenden hun verplichtingen niet nakomen. Tevens opperden sommige beheerders dat dergelijke verantwoordelijkheden ook bij kerkgenootschappen of religieuze stichtingen belegd zouden moeten worden, zodat het niet kunnen traceren van een individuele rechthebbende een minder groot knelpunt is.

In de oriënterende gesprekken wordt een aantal mogelijke oplossingen genoemd voor het waarborgen van eeuwigdurende grafrust:

Islamitische begraafplaatsen:

- Begraafplaats is een collectief dat eeuwigdurende grafrust voortzet, op deze manier is er geen rechthebbende noodzakelijk.
- BIBIN is eigenaar van de grond.
- De kosten voor het onderhoud worden onder andere betaald uit contributie en aalmoezen, de verwachting is dat hier geen einde aan zit aangezien dit een belangrijk onderdeel is van het islamitische geloof.

Joodse begraafplaatsen:

- Het NIK en de leden zijn eigenaar van de grond;
- De leden van de joodse gemeenschap zijn lid van de joodse gemeente en daarmee lid van het NIK. Er wordt 'lidmaatschapsgeld' betaald, dat ingezet kan worden voor onderhoud van de graven en de begraafplaatsen. De kosten voor het onderhoud zijn relatief laag, het NIK geeft aan: *"de omheining moet stevig zijn en het gras moet gemaaid worden maar het hoeft allemaal niet te glimmen en strak te zijn."*
- Op sommige joodse begraafplaatsen worden Joodse overledenen ook boven elkaar begraven wat ruimte scheelt.

Natuurbegraafplaatsen:

- Er is regelmatig sprake van een privaatrechtelijke onderneming, vaak met maatschappelijk doel.
- In sommige gevallen is de eigendom grond gescheiden van de onderneming zodat deze niet samen om kunnen vallen, en eeuwigdurende grafrust behouden kan worden.
- Daarnaast wordt in enkele gevallen na een periode de grond overgedragen aan de Vereniging Natuurmonumenten of wordt de grond gekoppeld aan een bestaand landgoed. Hierdoor ontstaat de fiscale verplichting om de grond in stand te houden.
- Hier wordt echter aan toegevoegd: *'Als er een atoombom valt of de maatschappelijke noodzaak voor een andere functie (zoals een dijk) wordt erg hoog, dan kan het [eeuwigdurende grafrust] niet gewaarborgd worden.'*

²⁵ De Basisregistratie Personen (BRP) bevat persoonsgegevens van inwoners van Nederland en van personen die Nederland verlaten hebben.

Een internationaal perspectief

4

4 Een internationaal perspectief

Belangrijkste conclusies van dit hoofdstuk:

- In België en Engeland is er een toegenomen vraag naar eeuwigdurende grafrust, voornamelijk vanuit de moslimgemeenschap. In Frankrijk en Duitsland is het onduidelijk of de vraag is toegenomen.
- Vroeger werden in België en Engeland nog eeuwigdurende grafrechten uitgegeven maar hier zijn zij vanaf gestapt.
- Frankrijk is het enige land waar juridisch gezien nog eeuwigdurende grafrust wordt aangeboden, in de praktijk bieden echter maar weinig begraafplaatsen dit aan. In de andere Europese landen is eeuwigdurende grafrust nog alleen mogelijk door grafrechten voor bepaalde tijd te verlengen wanneer deze aflopen.
- Wanneer de grafrechten aflopen mag in Frankrijk, België en Engeland het graf geruimd worden. In Frankrijk en België mag dit ook voor de termijn is verlopen wanneer het graf verwaarloosd is.
- In Marokko waar eeuwigdurende grafrust de standaard is, mag er geruimd worden na een bepaalde termijn.
- In Marokko is eeuwigdurende grafrust eerder een religieuze en emotionele kwestie dan een juridische. Hierdoor zijn termijnen minder van belang en worden deze ook niet in de wet benoemd. Het gaat voornamelijk om rust en vertrouwen bij de nabestaanden in plaats van absolute termijnen. Doordat er geen absolute termijnen zijn is er ook ruimte om het graf te ruimen wanneer de grafrust lang genoeg is geweest, volgens een bepaalde religieuze opvatting is dit bijvoorbeeld na 80 jaar.
- In alle landen is ruimtegebrek het belangrijkste knelpunt. In de Europese landen zijn de kosten die bij het faciliteren van eeuwigdurende grafrust komen kijken ook een knelpunt.

In dit hoofdstuk beschrijven we de juridische en praktische informatie die wij over België, Duitsland, Engeland en Frankrijk hebben verzameld. Wij zullen daarna ook ingaan op de situatie in Turkije en Marokko. Aan de hand van de knelpunten en oplossingen die in de andere landen genoemd zijn, zullen wij schetsen welke lessen Nederland hieruit kan halen.

Frankrijk: in Frankrijk wonen ongeveer 5 á 6 miljoen moslims²⁶ waardoor de vraag naar eeuwigdurende grafrust waarschijnlijk hoog is. Frankrijk is echter een seculiere staat en de overheid stond lange tijd niet toe dat er voor bepaalde religieuze groepen andere rituelen golden of aparte begraafplaatsen waren. Vóór de pandemie werden de meeste moslims dan ook gerepatrieerd om in hun land van herkomst begraven te worden. Nu dit vanwege de pandemie vaak niet mogelijk is, kampt Frankrijk waarschijnlijk met een vergelijkbare toenemende vraag naar eeuwigdurende grafrust.

Duitsland: Duitsland heeft naar verhouding ongeveer een even grote moslimpopulatie als Nederland²⁷ waardoor hier de vraag naar eeuwigdurende grafrust waarschijnlijk ook even hoog zal zijn. Duitsland biedt zelf geen eeuwigdurende grafrust aan en daarom is het interessant om te kijken hoe zij omgaan met deze groeiende vraag.

België: De moslimpopulatie in België is naar verhouding iets groter dan in Nederland²⁸ waardoor de vraag naar eeuwigdurende grafrust waarschijnlijk ook toeneemt. Tot 1971 werd eeuwigdurende grafrust aangeboden maar dit is nu niet meer mogelijk. Door de toenemende vraag en de ervaring met het aanbieden van eeuwigdurende grafrust kan België als interessant voorbeeld dienen voor hoe ze met deze vraag omgaan en welke knelpunten en oplossingen zij hebben.

Engeland: In Engeland is eeuwigdurend begraven lang de maatstaf geweest maar tegenwoordig wordt dit niet meer aangeboden. Wel is het nog erg normaal dat er niet geruimd wordt en dat lichamen dus alsnog blijven liggen. Engeland kan daarom als interessant voorbeeld fungeren voor bepaalde knelpunten die wij in Nederland ervaren zoals ruimtegebrek.

Turkije en Marokko: de meeste leden van de Nederlanders moslimgemeenschap hebben hun wortels in Turkije of Marokko. Deze groepen baseren hun wensen en verwachtingen omtrent begraven nog vaak op de gebruiken en regelingen in het land van herkomst. Het is daarom relevant om te kijken hoe dit in Turkije en Marokko is geregeld. Deze landen zijn voorbeelden van landen waar eeuwigdurende grafrust als de standaard geldt. De praktische en juridische regelingen zijn in het kader van dit onderzoek relevant vergelijkingsmateriaal.

²⁶ https://www.europa-nu.nl/id/vle3j4fzlrjs/nieuws/de_spagaat_van_macron_hoe_de_republiek?ctx=vke1a72j3gyx&tab=0

²⁷ Tussen de 5 en 6 procent van de totale bevolking in Duitsland is moslim. In Nederland is dit 5 procent. <https://www.kis.nl/artikel/moslimdiscriminatie-wat-er-bekend-over-de-aanpak-andere-europese-landen#:~:text=Het%20aantal%20moslims%20in%20Duitsland,die%20van%20de%20Nederlandse%20moslimgemeenschap.>

²⁸ In 2019 was het percentage moslims 8,2% van de totale bevolking in België. <http://www.npdata.be/BuG/448-Moslims/>

De juridische informatie die wij gebruiken baseren wij voornamelijk op onze internationale wetsvergelijking die is bijgevoegd in bijlage 3. De informatie over de praktijk hebben wij verkregen door middel van interviews met verschillende experts.

4.1 Eeuwigdurende grafrust in andere Europese landen

België (Vlaanderen)

Om de situatie van België te schetsen zijn er juridische teksten gebruikt, die aangevuld zijn door een interview met een Belgische expert.

Vraag naar eeuwigdurende grafrust

Gebaseerd op het interview met een Belgische expert komt naar voren dat er vanuit de joodse gemeenschap altijd al een vraag naar eeuwigdurende grafrust was. Vanuit de moslimgemeenschap is dit de afgelopen jaren toegenomen vanwege de COVID-19-pandemie. Hierdoor waren veel landsgrenzen dicht en was repatriëring naar het land van herkomst niet mogelijk. Tegenwoordig zie je dat meer mensen voor een islamitische begrafenis in België kiezen dan voor repatriëring.

Aanbod van eeuwigdurende grafrust

Uit de juridische teksten komt naar voren dat in België (Vlaanderen) tegenwoordig alleen op gemeentelijke of intergemeentelijke begraafplaatsen mag worden begraven. Op bijzondere begraafplaatsen die al bestonden mag echter ook nog worden begraven. Mocht iemand ergens anders begraven willen worden dan kan dit alleen worden toegestaan door de Vlaamse minister op voorstel van de burgemeester van de gemeente waar de begraafplaats zal plaatsvinden. De minister mag dit slechts toestaan als het verzoek berust op godsdienstige of filosofische overwegingen en er geen redenen zijn omtrent hygiëne en volksgezondheid die dit niet toestaan.

Er kan op de begraafplaatsen gekozen worden voor twee type graven: geconcedeerde en niet-geconcedeerde graven. Niet-geconcedeerde graven kennen een vaste termijn van 10 jaar die niet verlengd kan worden. Voor geconcedeerde graven bestaat een maximumtermijn van 50 jaar waarbij verlenging mogelijk is. De Belgische expert geeft aan dat de meest voorkomende grafrechttermijnen zijn 25, 30 of 50 jaar. Er worden geen grafrechten voor onbepaalde tijd meer uitgegeven. Gemeentes mogen zelf bepalen hoe lang de termijnen zijn die ze uitgeven en of deze verlengd mogen worden zolang dit niet voor een periode langer dan 50 jaar is. Dit wordt gebaseerd op de bevolkingsdichtheid in dat gebied. Ook mogen zij zelf bepalen of zij een religieus perceel op de begraafplaats aanleggen, bij islamitische percelen kan altijd verlengd worden. Vóór 1971 was het ook nog mogelijk om eeuwigdurende grafrechten uit te geven. Veel joden en moslims die de wens hebben om eeuwigdurend begraven te worden gaan nu de grens over (waaronder naar Nederland) of laten zich repatriëren naar het land van herkomst. Bij eeuwigdurende grafrechten die vóór 1971 zijn aangekocht geldt dat nabestaanden na elke 50 jaar wordt gevraagd of zij willen verlengen, mochten zij dit willen dan gebeurt dit kosteloos. Grafrechten die niet als eeuwigdurend zijn aangekocht moeten altijd tegen betaling verlengd worden. Soms kan er met een gemeente afgesproken worden dat na het ruimen van het graf de stoffelijke resten niet gecremeerd worden, maar verplaatst worden naar een knekelput of knekelhuis (ossuarium) waar deze eeuwigdurend kunnen blijven liggen.

Uit de juridische teksten komt naar voren dat wanneer de grafrechten aflopen de burgemeester, zijn gemachtigde of het bevoegde orgaan van de gemeente een akte moet opstellen waarbij de houders van de grafrechten eraan worden herinnerd dat deze aflopen en zij deze kunnen vernieuwen. Een afschrift van deze akte wordt minstens een jaar lang bij zowel het graf als de ingang van de begraafplaats gehangen en als er na deze tijd geen aanvraag voor hernieuwing is gedaan vervallen de grafrechten. Voor geconcedeerde graven is er tevens een onderhoudsverplichting en als deze niet nagekomen wordt kunnen de grafrechten ook beëindigd worden. Onderhoudsverzuim en daardoor verwaarlozing, staat vast als het graf doorlopend onzindelijk, door plantengroei overwoekerd, vervallen, ingestort of bouwvallig is. De verwaarlozing wordt geconstateerd in een akte van de burgemeester, zijn gemachtigde of van het bevoegde orgaan van de (inter)gemeentelijke begraafplaats. Ook deze akte wordt een jaar lang bij het

graf en aan de ingang van de begraafplaats uitgehangen. Als het graf na dit jaar niet hersteld is kan de gemeenteraad of het bevoegde orgaan van de gemeente een einde maken aan de grafrechten. Volgens de Belgische expert is funerair erfgoed in België erg belangrijk en kan de gemeente kiezen om de grafrechten zelf over te nemen (verlengen voor 50 jaar) als deze aflopen. Als dit het geval is wordt de gemeente ook verantwoordelijk voor het onderhoud.

Knelpunten

Uit het interview komt naar voren dat er door de groeiende bevolking en verstedelijking sprake is van ruimtegebrek. Als meer mensen eeuwigdurend begraven worden kunnen de graven niet hergebruikt worden en zal deze ruimte altijd bezet blijven.

Oplossingen

Een oplossing voor het ruimtegebrek zou volgens de Belgische expert kunnen zijn om gebruik te maken van knekelhuisjes (ossuaria) die worden opgezet bij begraafplaatsen om de stoffelijke resten na het ruimen van het graf een permanente plaats te geven.

Daarnaast kan het begraven in lagen een oplossing bieden. Vroeger werd er op Belgische kerkhoven vaak in 4 tot 6 lagen begraven. Tegenwoordig is er in België soms ook sprake van bruikleen van een graf als de grafrechten aflopen. Bij veel graven ligt er maar één persoon begraven en is daaronder nog plaats voor 6 of 7 anderen (in verschillende lagen). Bij bruikleen wordt er gebruikgemaakt van de ruimte door deze lagen bijvoorbeeld te gebruiken voor een familiegraf, met elk graf worden de grafrechten dan opnieuw verlengd. Degene van wie het graf eerst was blijft liggen. Er kunnen ook nieuwe personen begraven worden in zo'n oud graf, deze zijn dan geen familie van de persoon die er nu in ligt. Als er uiteindelijk geen plek meer is wordt het originele lichaam geruimd of gecremeerd om weer als urn erbij te worden begraven. Op de grafsteen komt zowel de oude als de nieuwe informatie te staan wat een duurzame oplossing biedt omdat er geen nieuwe grafsteen gemaakt hoeft te worden.

Duitsland (Nedersaksen)

Wij hebben geen Duitse experts kunnen vinden en spreken. Dit onderdeel baseren wij daarom Duitse wetsteksten en informatie verstrekt door het (Nederlandse) ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties.

Vraag naar eeuwigdurende grafrust

Hier hebben wij geen informatie over kunnen vinden.

Aanbod van eeuwigdurende grafrust

Op basis van juridische teksten over de wetgeving in Duitsland kunnen we stellen dat in de Duitse deelstaat Nedersaksen twee soorten organisaties zijn die begraafplaatsen op kunnen richten. Dit zijn gemeenten en religieuze/ideologische gemeenschappen zoals kerken, parochies en parochieverenigingen. Deze gemeenschappen zijn daarbij in de vorm van een corporatie, instelling of stichting naar publiek recht. De minimale grafrusttermijn is in deze deelstaat twintig jaar. De lagere gezondheidsautoriteit kan ervoor kiezen sommige begraafplaatsen een langere minimale rustperiode op te leggen in verband met het gezondheidsrisico voor de omgeving. Daarnaast kan deze gezondheidsautoriteit ook een kortere minimumrustperiode instellen als er geen publieke bezorgdheid is en een uitzondering toestaan op de naleving van de minimale rusttijd in individuele gevallen, als er een belangrijke reden is en een publieke bezorgdheid hiermee niet in strijd is.

In deze juridische teksten is echter niks opgenomen over het type graven, de exacte grafrechttermijnen, verlengingsmogelijkheden van deze termijnen, een eventuele mededeling voordat de termijn vervalt, voorwaarden voor de instandhouding van het grafrecht, de aanleg van bijzondere begraafplaatsen en eventuele delen op gemeentelijke begraafplaatsen voor specifieke groepen.

Knelpunten

Hier hebben wij geen informatie over kunnen vinden.

Oplossingen

Hier hebben wij geen informatie over kunnen vinden.

Duitsland (Noordrijn-Westfalen)

Vraag naar eeuwigdurende grafrust

Hier hebben wij geen informatie over kunnen vinden.

Aanbod van eeuwigdurende grafrust

Op basis van juridische teksten over de wetgeving in Duitsland kunnen we stellen dat in de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen alleen gemeenten en religieuze gemeenschappen die een publiekrechtelijk bedrijf zijn begraafplaatsen en crematie-inrichtingen mogen opzetten en onderhouden. De overdracht van begraafplaatsen aan religieuze gemeenschappen of religieuze verenigingen zonder winstoogmerk is toegestaan als deze een continue functioneren kunnen garanderen. Dit houdt in dat ze kunnen garanderen dat ze deze begraafplaatsen draaiende kunnen houden. Om een bijzondere begraafplaats aan te leggen is goedkeuring vereist van het districtsbestuur. Ook de lagere gezondheidsautoriteit moet bij het goedkeuringsproces worden betrokken. Bij bijzondere begraafplaatsen moet de vergunningverlenende autoriteit de communicatie met de gemeenschap tot stand brengen. De vergunning wordt verleend indien de begraafplaats voldoet aan de eisen van het waterbeheerrecht en de bescherming van de gezondheid en niet in strijd is met andere bepalingen van het publiek recht.

In deze juridische teksten is echter niks opgenomen over het type graven, de exacte grafrechttermijnen, verlengingsmogelijkheden van deze termijnen, een eventuele mededeling voordat de termijn vervalt, voorwaarden voor de instandhouding van het grafrecht en eventuele delen op gemeentelijke begraafplaatsen voor specifieke groepen.

Knelpunten

Hier hebben wij geen informatie over kunnen vinden.

Oplossingen

Hier hebben wij geen informatie over kunnen vinden.

Engeland

Om de situatie van Engeland te schetsen is er een interview afgenomen met een Engelse expert.

Vraag naar eeuwigdurende grafrust

Uit het interview met de Engelse expert komt naar voren dat er vanuit de moslimgemeenschap een groeiende vraag is naar eeuwigdurende grafrust mede vanwege de COVID-19-pandemie waardoor reparatie niet mogelijk was.

Aanbod van eeuwigdurende grafrust

In Engeland zijn de meeste begraafplaatsen van de gemeente en sommige van de kerk. De gemeentelijke begraafplaatsen kunnen er zelf voor kiezen of ze een religieus gedeelte (bijvoorbeeld een islamitisch perceel) aanleggen op een bestaande begraafplaats. Er zijn twee type graven op de begraafplaatsen: publieke graven waarbij de grafrechten van de begraafplaats blijven en niet door een individu kunnen worden gekocht (de begraafplaats bepaalt dan wie en hoeveel er nog in het graf bijkomen) en private graven waarbij een individu de grafrechten kan kopen en zelf mag bepalen wie en hoeveel personen er in het graf komen. Hierdoor is het echter lastig voor begraafplaatsen om in te schatten hoeveel plek ze in de toekomst gaan hebben.

Vroeger was het mogelijk om eeuwigdurende grafrechten uit te geven maar de maximale grafrechttermijn is nu 100 jaar. De grafrechten kunnen echter altijd worden verlengd. De meeste gemeenten bieden echter een kortere termijn aan zodat het contact met de nabestaanden over het graf makkelijker onderhouden kan worden. Wanneer deze grafrechten verlopen mag de gemeente de graven ruimen maar in

de realiteit gebeurt dit bijna nooit, de lichamen blijven dus bijna altijd op dezelfde plek zelfs als de grafrechten zijn verlopen. Graven worden dus nauwelijks hergebruikt en lichamen blijven vaak alsnog eeuwigdurend liggen. Bij kerkelijke begraafplaatsen worden graven echter vaak wel geruimd.

Als het graf op een gemeentelijke begraafplaats verwaarloosd is, wordt er vaak voor gekozen om de grafsteen en ornamenten weg te halen. Het graf is dan niet meer zichtbaar maar het lichaam ligt er nog wel. Over de mededeling voordat de termijn vervalt en de aanleg van bijzondere begraafplaatsen hebben wij geen informatie kunnen vinden.

Knelpunten

Voor nabestaanden zijn er grote financiële drempels om grafrechten te kopen. Niet iedereen kan zich dit gemakkelijk veroorloven. Er is financiële steun beschikbaar, maar het wordt door de overheid erg moeilijk gemaakt om deze aan te vragen. Zo moet je bewijzen dat niemand in jouw familie (ook niet verder weg gelegen familie) de financiële middelen heeft om de begrafenis te betalen. Bij verre familie kan dit vernederend of ongemakkelijk aanvoelen en daarom doen mensen dit niet zo snel.

Voor gemeenten zijn er veel knelpunten bij het realiseren van nieuwe begraafplaatsen als andere volraken zoals ruimtegebrek en de juiste grond vinden (zonder te hoge waterstand). Daarnaast zijn er ook financiële knelpunten wanneer mensen eeuwigdurend begraven worden omdat deze graven geen geld meer opleveren.

Oplossingen

Binnen Engeland wordt er steeds vaker gecremeerd. Ook bij 'public health funerals'²⁹, die door gemeenten georganiseerd worden, wordt er meestal gekozen voor cremieren. Hierdoor wordt de druk op de begraafplaatsen minder maar verdwijnt niet volledig. Een andere oplossing is het herbestemmen van de ruimte. Wanneer een graf verwaarloosd is haalt de gemeente de grafsteen en ornamenten weg en zijn de graven niet meer herkenbaar. Bij een heel veld van zulke graven zou je dit veld voor andere doeleinden kunnen gebruiken zoals een park, de graven worden hiervoor niet eerst geruimd.

Frankrijk

Om de situatie van Frankrijk te schetsen zijn er juridische teksten en de website van de LOB gebruikt, die aangevuld zijn door een interview met een Franse expert.

Vraag naar eeuwigdurende grafrust

Of er een toenemende vraag naar eeuwigdurende grafrust is in Frankrijk weet de expert niet zeker, in zijn gemeente in ieder geval niet.

Aanbod van eeuwigdurende grafrust

Uit een artikel over het begraven van moslims in Frankrijk van de LOB³⁰ komt naar voren dat confessionele begraafplaatsen sinds 1804 verboden zijn en confessionele percelen in 1881 zijn afgeschaft. Uit de juridische teksten komt dan ook naar voren dat er in Frankrijk alleen begraven kan worden op gemeentelijke begraafplaatsen. De begraafplaats heeft volgens het artikel van de LOB en het interview met de Franse expert voor Fransen een symbolische betekenis en fungeert als (seculiere) plek waar alle Franse burgers verenigd worden en waarbij een neutrale en gelijke behandeling voor eenieder is vereist. De wil van de overledene is voor Franse wetgevers erg belangrijk en daarom kan de overledene zelf invulling geven aan zijn of haar individuele graf. Zo is het bijvoorbeeld wel mogelijk om religieuze symbolen op individuele graven aan te brengen. Zo kan men er wel voor kiezen om religieuze ornamenten op het graf te plaatsen. Daarnaast bieden sommige begraafplaatsen moslimpercelen aan waar mensen worden op basis van hun eigen wensen of wensen van de familie en niet op religieuze gronden. Echter mag iedereen ervoor kiezen om op zo'n perceel begraven te worden en mag dit perceel zich niet zichtbaar onderscheiden van de rest van de begraafplaats vanwege de seculiere wetgeving (individuele graven mogen dit wel).

²⁹ 'Public health funerals' zijn begrafenissen voor mensen waarvan niemand de begrafenis kan betalen omdat de nabestaanden onvoldoende financiële middelen hebben of de overledene geen nabestaanden meer heeft.

³⁰ <https://www.begraafplaats.nl/de-begraafplaats/artikel/moslimbegraafplaatsen-in-frankrijk/>

Volgens de expert zijn de grafrechten die worden uitgegeven voor 15, 30 en 50 jaar of eeuwigdurend. De begraafplaatsen mogen zelf kiezen welke ze aanbieden. Steeds minder begraafplaatsen bieden eeuwigdurende grafrechten aan, soms alleen nog kleinere steden omdat die er ruimte voor hebben. Het is altijd mogelijk om de grafrechten zo vaak als men wil te verlengen. Zelfs als ze niet aangeboden worden zijn eeuwigdurende grafrechten dus in principe mogelijk mits er steeds verlengd wordt.

Uit het interview komt verder naar voren dat de nabestaanden verantwoordelijk zijn voor het onderhouden van het graf. Wanneer graven verwaarloosd zijn kunnen de grafrechten eerder beëindigd worden. Om de grafrechten te kunnen beëindigen gaat er een lang proces aan vooraf waarbij uit een eerste inspectie moet blijken dat het graf verwaarloosd is en daardoor ook een gevaar voor de veiligheid vormt (door omvallende grafstenen bijvoorbeeld). De nabestaanden moeten hierover geïnformeerd worden en krijgen 3 jaar de tijd om hier iets aan te doen, als dit niet is gedaan wordt er nogmaals een inspectie van het graf gedaan en daarna mag het graf worden geruimd.

Volgens de juridische teksten beslist de gemeenteraad over de oprichting, uitbreiding en verplaatsing van een begraafplaats. Dit mag alleen minimaal 35 meter van woningen af gebeuren. Het mag alleen binnen 35 meter van woningen wanneer dit op bevel van de vertegenwoordiger van de staat in het departement is. Dit gebeurt na een openbaar onderzoek dat is uitgevoerd in overeenstemming met de milieucodes en het advies van de departementale commissie verantwoordelijk voor het milieu, de gezondheid en de technologische risico's.

Knelpunten

Een groot knelpunt is ruimtegebrek. Eeuwigdurende graven nemen veel ruimte in beslag omdat ze nooit geruimd worden en wanneer begraafplaatsen hierdoor vol raken moeten er nieuwe begraafplaatsen worden opgericht. Een ander knelpunt is het terugkrijgen van eeuwigdurende graven die verwaarloosd zijn. De procedure die hiervoor geldt kost veel tijd.

Oplossingen

Een ossuarium kan een oplossing bieden voor het ruimtegebrek waarbij de stoffelijke resten van geruimde graven een permanente plek krijgen ergens anders op de begraafplaats en niet in de grond.

4.2 Eeuwigdurende grafrust in Turkije en Marokko

Turkije

Wij hebben geen Turkse experts kunnen vinden en spreken. Dit onderdeel baseren wij daarom op Turkse wetsteksten en informatie verstrekt door het (Nederlandse) ministerie van Buitenlandse Zaken.

Vraag naar eeuwigdurende grafrust

Doordat de bevolking in Turkije overwegend moslim is, is de vraag naar eeuwigdurende grafrust hoog.

Aanbod

Begraafplaatsen in Turkije zijn in handen van gemeentes of lokaliteiten en eeuwigdurende grafrust is daarbij het uitgangspunt vanwege de islam als heersende religie in het land. Op deze begraafplaatsen is het ook mogelijk om een deel van de begraafplaats in te richten voor religieuze minderheden. Ook zijn er specifieke begraafplaatsen voor minderheden, die ook onder het beheer van de gemeente of lokaliteit vallen.

Om een begraafplaats op te richten moet deze aan een aantal voorwaarden voldoen. Zo moet er rekening worden gehouden met de afstand tot waterbronnen waar drinkwater uit gewonnen kan worden, de ligging van de begraafplaats (niet in kuilen, moerassen of plaatsen waar plassen zijn) en de geologische kenmerken van de bodem. Zo moet de bodem fijnkorrelig zijn zodat deze geschikt is voor de ontbinding van de lichamen en om water en lucht door te laten.

Begraafplaatsen en hun grond kunnen niet verkocht, verkaveld of van een ander bestemmingsplan worden voorzien. De grond van begraafplaatsen kan dus niet herbestemd en voor andere doeleinden gebruikt worden dan het oorspronkelijke doel. Wanneer een begraafplaats vol is mag deze bijvoorbeeld niet gebruikt worden als park. Het is wel mogelijk om een stukje grond voor een graf op de begraafplaats te kopen, de koper heeft het recht om het graf te gebruiken (mag kiezen wie erin komt) en dit recht kan alleen worden doorgegeven aan zijn of haar erfgenamen.

Knelpunten

In Turkije is crematie verboden en wij konden geen informatie vinden over het ruimen van graven om deze daarna te hergebruiken. Uit enkele bronnen valt op te maken dat graven soms geruimd worden wanneer hier een geldige reden voor is, zoals een forensisch onderzoek.³¹ Doordat iedereen in Turkije eeuwigdurend begraven wordt raken begraafplaatsen snel vol en ontstaat er ruimtegebrek, vooral in dichtbevolkte gebieden. Door dit ruimtegebrek kunnen prijzen voor een graf hoog oplopen. In Istanbul bijvoorbeeld worden graven zo duur dat de lokale bevolking hun gekochte of geërfde percelen probeert door te verkopen op de zwarte markt om hiervan te profiteren.³² Dit is echter in strijd met de wet die stelt dat graven alleen door kunnen worden gegeven aan nabestaanden.

Oplossingen

Voor dit knelpunt van ruimtegebrek hebben wij geen oplossing kunnen vinden.

Marokko

Wij hebben geen specifieke Marokkaanse wetgeving over begraven en begraafplaatsen kunnen vinden. Dit onderdeel baseren wij daarom op een oriënterend gesprek met BIBIN en een interview met een expert uit Nederland die veldwerk in Marokko heeft gedaan naar dit onderwerp.

Vraag naar eeuwigdurende grafrust

Doordat de bevolking in Marokko overwegend moslim is, is de vraag naar eeuwigdurende grafrust hoog.

Aanbod

Begraafplaatsen in Marokko zijn in handen van de gemeente en eeuwigdurende grafrust is daarbij het uitgangspunt vanwege de islam als heersende religie in het land. In het interview met de expert komt naar voren dat in Marokko eeuwigdurende grafrust meer een religieuze en emotionele kwestie is dan een juridische kwestie. Het is een theologisch begrip. De termijnen zijn in Marokko minder van belang en worden ook nergens als zodanig benoemd. Het gaat om rust en vertrouwen bij de nabestaanden wat betreft de eeuwigdurende grafrust.

In het gesprek met BIBIN wordt benoemd dat in Marokko het graf niet gestoord mag worden. Volgens BIBIN is het in Marokko daardoor niet gangbaar om mensen in lagen boven elkaar in hetzelfde graf te begraven tenzij het een noodsituatie betreft. Bij een ramp mogen lichamen in grote uitzondering ook bij elkaar in een massagraf begraven worden maar liever niet. Onze expert voegt daar nog aan toe dat soms in de praktijk, wanneer een graf is verzakt en niet meer te herleiden is tot een graf, er wel iemand bovenop wordt begraven. In de grond die door de verzakking is vrijgekomen boven het oude graf wordt dan opnieuw begraven waardoor er in sommige gevallen wel in lagen wordt begraven.

Volgens de expert zijn er over het ruimen van graven in Marokko verschillende meningen. Bepaalde religieuze geleerden geven aan dat wanneer het lichaam is ontbonden en is veranderd in aarde en stof, het is toegestaan om het graf te ruimen. Er is bijvoorbeeld een religieuze opvatting die stelt dat er minimaal 80 jaar na het begraven geruimd mag worden.³³ Wanneer de graven geruimd zijn kan de ruimte worden herbestemd (door er bijvoorbeeld een ander gebouw op te plaatsen of er een park van te maken) of kunnen er nieuwe graven worden gemaakt. BIBIN geeft ook aan dat er soms over begraafplaatsen heen wordt gebouwd zelfs zonder de graven te ruimen. Dit zijn vaak hele oude of verlaten begraafplaatsen.

³¹ <https://www.arabnews.com/node/426086/%7B%7B>

³² <https://www.hurriyetdailynews.com/fees-for-burial-plots-in-istanbuls-cemeteries-increase-170152>

³³ Kadrouch-Outmany, K. (2014). Islamic burials in the Netherlands and Belgium. Legal, religious and social aspects (Doctoral dissertation, Leiden University, pagina 112).

Verder geeft BIBIN aan dat in de dorpen de bewoners soms zelf begraafplaatsen aanleggen als dat nodig is (bijvoorbeeld als een oude begraafplaats vol is). Bij steden zijn er vaak hele oude begraafplaatsen waar mensen nog begraven worden, wanneer deze volraken worden ze uitgebreid of wordt er ergens een nieuwe aangelegd. Het onderhoud van de begraafplaatsen is volgens BIBIN op sommige plaatsen goed geregeld, in de dorpen doen de bewoners dit vaak zelf. Vanuit de overheid zijn er ook verenigingen of groepen die gaan over het onderhoud of het wordt vanuit de moskee geregeld. Toch zijn er ook veel verwaarloosde begraafplaatsen en wordt de ene beter onderhouden dan de andere, deze verwaarlozing kan zorgen voor problemen omtrent hygiëne en veiligheid op de begraafplaatsen.³⁴ De expert geeft ook aan dat het onderhoud voornamelijk wordt gedaan door de nabestaanden en dat er geen juridische onderhoudsplicht is. Als het graf niet onderhouden wordt heeft dit geen gevolgen voor het graf (het graf wordt niet geruimd).

Knelpunten

Volgens de expert zijn de grootste knelpunten in Marokko ruimtegebrek en het onderhouden van de graven. Graven worden niet altijd even goed onderhouden waardoor ze verzakken, verwaarlozen en dat na meerdere generaties men soms niet meer weet waar een graf is.

Oplossingen

Mogelijke oplossingen voor het ruimtegebrek zijn bijvoorbeeld nieuwe graven in de bovenste laag vrijgekomen grond van een verzakt graf. Ook zijn in Marokko de graven kleiner dan in Europa waardoor deze minder ruimte innemen, zo hoeft er geen rekening gehouden te worden met de grootte van een kist maar enkel met een lijkwade (dit is met uitzondering van de overledenen die naar Marokko worden gerepatriëerd, deze worden wel altijd in een kist begraven). Een oplossing tegen verwaarlozing is niet specifiek genoemd. In Nederland is er op dit moment een beweging gaande voor het oprichten van islamitische natuurbegraafplaatsen die een oplossing voor dit probleem kan bieden, deze begraafplaatsen vergen namelijk weinig onderhoud.

4.3 Lessen voor de Nederlandse situatie

Wat uit de interviews naar voren komt is dat ruimtegebrek een van de voornaamste knelpunten is als het gaat om het verwezenlijken van eeuwigdurende grafrust. Daarnaast zijn er financiële knelpunten voor de begraafplaatsen die eeuwigdurende grafrust aanbieden en voor nabestaanden die eeuwigdurende grafrechten willen kopen. Ook kan het terugnemen van de eeuwigdurende graven die verwaarloosd zijn, een knelpunt zijn voor begraafplaatsen.

De experts uit de verschillende landen konden alleen oplossingen voor het ruimtegebrek bieden, deze oplossingen zijn allemaal praktisch van aard. De onderstaande oplossingen kunnen door een begraafplaats zelf opgepakt worden:

- Het begraven van meerdere mensen binnen één graf in lagen zodat meerdere lichamen een plek kunnen krijgen, voor sommige moslims is dit acceptabel bij getrouwde stellen;
- Het gebruiken van ossuaria zodat graven geruimd kunnen worden maar de stoffelijke resten toch een eeuwigdurende plek kunnen krijgen ergens anders op de begraafplaats. Of dit acceptabel is voor moslims is onduidelijk, wel is er een islamitisch herdenkings-ossuarium in Zagreb (Kroatië)³⁵;
- Waar mogelijk de graven kleiner maken zodat er meer naast elkaar passen, het is onduidelijk of dit mogelijk is op basis van de wet.

³⁴ <https://www.ecoactu.ma/webtv-cimetieres-au-maroc/>

³⁵ <https://ar-tour.com/guides/drenova-cemetery-1/a-memorial-ossuary-for-the-remains-of-the-deceased-of-islamic-religion.aspx>

- Daarnaast kan de gemeente ook iets doen om het ruimtegebrek te verminderen, zoals: de locatie van een begraafplaats herbestemmen door grafstenen en ornamenten van verwaarloosde graven weg te halen en het veld voor andere doeleinden te gebruiken (zoals bijvoorbeeld een park), zonder de graven te ruimen;

Een vraag die bij deze oplossingen komt kijken is of alle bevolkingsgroepen deze opties als gewenst zien.

Juridische analyse

5

5 Juridische analyse

In dit hoofdstuk wordt de juridische analyse beschreven naar de verschillende aspecten die samenhangen met de vraag naar eeuwigdurende grafrust. Het uitvoeren en beschrijven van de analyse was in handen gelegd van mr. Willem van der Putten.

Belangrijkste conclusies van dit hoofdstuk:

- De wetgeving kent geen regelingen voor eeuwig grafrecht. Er is contractvrijheid; partijen kunnen eigen afspraken maken over het eeuwig in stand houden van een graf. Er bestaan wel enkele rechten die eeuwigdurend lijken te zijn (o.a. erfpacht en obligaties), maar die rechten zijn niet in detail beschreven. Het is onduidelijk hoe zulke rechten standhouden in lastige situaties als faillissement en opheffing. Er is ook bijna geen jurisprudentie die zulke rechten inkleurt.
- Het wettelijk regelen van eeuwigdurende grafrechten heeft het bezwaar dat men iets zou willen regelen waarvan het zeer waarschijnlijk is dat men het op termijn niet kan waarmaken. Er zijn tal van omstandigheden waardoor het voortbestaan van een graf niet meer mogelijk of redelijk is. Bijvoorbeeld door faillissement van de begraafplaathouder, door het wegspoelen van een graf bij overstromingen van rivieren of door het vernietigen van een graf door oorlogshandelingen.
- In de huidige wet kan het Rijk de houder van een begraafplaats niet verplichten om bepaalde typen graven uit te geven en daarmee bepaalde verplichtingen op zich te nemen.
- Het Rijk kan andere overheden of andere partijen bij wet wel verplichten om bepaalde taken of verantwoordelijkheden op zich te nemen, maar moet dan altijd zo'n partij schadeloosstellen. Dat zou in het geval van eeuwige graven – afhankelijk van allerlei varianten in die verplichtingen – om forse tot zeer forse bedragen kunnen gaan.
- Het ligt niet voor de hand dat bijzondere begraafplaatsen gedwongen zouden kunnen worden om graven met lange termijnen of eeuwige grafrust uit te geven. Dat strijdt met de autonomie en eigen aard van bijzondere begraafplaatsen.
- De grafrechten op Nederlandse begraafplaatsen zijn een bonte lappendeken. Velen hebben moeite met de eigen kenmerken van de grote variëteit aan rechten en plichten rond graven. Het invoeren van een nieuwe vorm die waarschijnlijk ook weer variaties in vorm en voorwaarden gaat krijgen, maakt het niet eenvoudiger.
- De meeste mensen die hechten aan eeuwige grafrecht, zijn op dit moment tevreden met het bestaan van grafrechten voor onbepaalde tijd. De vraag is wat dan de toegevoegde waarde van nieuwe vormen is (in juridische zin).
- De Wet op de lijkbezorging laat alle ruimte om uitvaarten zo vorm te geven, dat tegemoet kan worden gekomen aan religieuze wensen. De uitvoering van de laatste wens van de overledene staat voorop. Deze wensen kunnen worden beperkt door bijvoorbeeld algemene wetgeving voor de beperking van overlast en de bescherming van natuur en milieu.
- De aanleg en exploitatie van nieuwe bijzondere begraafplaatsen die graven nooit zullen ruimen, is de best denkbare vorm voor het aanbieden en in stand houden van graven met eeuwige grafrust. Dit is onder de huidige wetgeving mogelijk en gebeurt ook al.
- De wetgever kan geen aparte regels maken voor graven voor de moslimgemeenschap. Regels behoren naar de grondbeginselen van ons recht ook voor andere geloofsgemeenschappen te gelden.
- Moskeeverenigingen en -stichtingen zouden gelijkgesteld kunnen worden aan kerkgenootschappen, voor wat betreft het recht in artikel 38 e.v. van de Wet op de lijkbezorging op hulp van de lokale overheid bij de aanleg van een eigen begraafplaats.

De onderstaande inleiding over eeuwigdurende grafrust en de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging is afkomstig van BZK/CZW.

Valt (religieus gemotiveerde) eeuwige grafrust onder de reikwijdte van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, zoals opgenomen in onder andere artikel 6 Grondwet en artikel 9 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), en zo ja, dient deze dan ook te worden geaccommodeerd en in welke mate?

Voor de beoordeling daarvan is van belang dat artikel 6 Grondwet en artikel 9 EVRM niet alleen overtuigingen beschermen, maar ook de praktijken die (mede) daaraan uitdrukking geven.

Artikel 9 EVRM, lid 1 luidt: “Een ieder heeft recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst; dit recht omvat tevens de vrijheid om van godsdienst of overtuiging te veranderen, alsmede de vrijheid hetzij alleen, hetzij met anderen, zowel in het openbaar als privé zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uitdrukking te brengen in erediensten, in onderricht, in praktische toepassing ervan en in het onderhouden van geboden en voorschriften.”

Uit jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens blijkt dat van een belijdenis of uitdrukking sprake is indien er een voldoende nauw en direct verband – ‘a sufficiently close and direct nexus’ – aanwezig is tussen de betreffende godsdienst of overtuiging en de gedraging die beoogt daaraan uitdrukking te geven.¹ Dat is het geval geacht ten aanzien van begraven, cremeren en praktijken die daarmee rechtstreeks verband houden, zoals de inrichting van een begraafplaats: die vallen onder de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging.² De vraag kan worden gesteld of ook de *eeuwige grafrust* als (species van een) uiting van een godsdienstige (begrafenis)praktijk kan worden aangemerkt. Die vraag lijkt als zodanig nog niet te zijn beantwoord door het EHRM, maar voormeld criterium lijkt te leiden tot een instemmend oordeel wat betreft artikel 9 EVRM. Voor artikel 6 Grondwet kan dit anders liggen, omdat hier ook relevant is het specifiek grondwettelijke leerstuk van de redelijke uitleg. Die houdt in dat het grondrecht niet zó ver strekt dat de uitoefening ervan te allen tijde, op elke plaats en op iedere wijze geoorloofd is. Dit brengt met zich dat handelingen die in abstracto binnen de reikwijdte van het grondrecht vallen, in concreto niet altijd en overal mogen worden verricht. Zo valt het luiden van kerkklokken in abstracto onder de reikwijdte van de vrijheid van godsdienst, maar als dit voor wat betreft duur en geluidsniveau gebeurt in strijd met de gemeentelijke APV, in concreto niet.³⁶ Anders dan bij het klokkenluiden lijkt de eeuwigdurende duur van de grafrust echter een meer wezenlijk bestanddeel te maken van een bepaalde religieuze praktijk dan de duur van het klokkenluiden. Dit is relevant omdat ook in het geval van de redelijke uitleg er wel enige ruimte van betekenis van het grondrecht moet overblijven.

Voor zover twijfel mogelijk is over de reikwijdtevraag, is van belang dat de ‘neutraliteit en onafhankelijkheid’ die de overheid tegenover godsdiensten moet aannemen, onverenigbaar is met ‘any power on the State’s part to assess the legitimacy of religious beliefs or the ways in which those beliefs are expressed’.³ Aan de staatsneutraliteit koppelt het Europees Hof, zoals het heeft overwogen in een andere zaak, ook zijn taakopvatting; zijn taak ziet er niet op ‘to evaluate the legitimacy of religious claims or to question the validity of relative merits of interpretation of particular aspects of beliefs or practices. It is ill-conceived to delve into discussions about the nature and importance of religious beliefs, for what one person holds as sacred may be absurd or anathema to another and no legal or logical argument can be invoked to challenge a believer’s assertion that a particular belief or practice is an important element of his religious duty’.⁴ Deze bewoordingen duiden op het leerstuk van de interpretatieve terughoudendheid, zoals dat ook in het Nederlandse recht geldt en erop neerkomt dat de rechter – en meer algemeen de staat – zich terughoudend moet opstellen inzake geloofskwesties en niet op destoel van de theoloog moet gaan zitten.⁵

Indien de eeuwig grafrust valt onder de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, betekent dat niet dat dat recht niet beperkt kan worden. Dat kan, indien wordt voldaan aan de eisen die aan een beperking worden gesteld.

Voor een beperking op grond van artikel 6 Grondwet is een wet in formele zin nodig. De beperkende wettelijke bepaling moet specifiek zijn en de omvang van de beperking van het grondrecht moet eruit blijken. Voor zover het gaat om de uitoefening van dit recht buiten gebouwen en besloten plaatsen kan de wet ter zake van regels stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Met andere woorden: delegatie is dan toegestaan, mits wordt voldaan aan een of meer van de drie genoemde doeleinden.

³⁶ ABRvS 13 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR1448, AB 2011/333 m.nt. Brouwer & Schilder, Gst. 2012/4 m.nt. Efthymiou, JB 2011/192 m.nt. Broeksteeg. Hierbij geldt dat in een concreet geval tevens moet worden gezien of de uitwerking van het voorschrift niet tóch neerkomt op de beperking van het grondrecht (redelijke toepassing). Er moet gebruik van enige betekenis overblijven.

Op grond van artikel 9, lid 2 EVRM, moet ook op grond van deze verdragsbepaling aan een aantal voorwaarden worden voldaan teneinde het recht te kunnen beperken. Het artikellid luidt: “De vrijheid zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uiting te brengen kan aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die die bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de openbare veiligheid, voor de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.”

Recht niet altijd een claim op voorziening

Een andere vraag is, indien de eeuwige grafrust valt onder de reikwijdte van de godsdienstvrijheid, of en zo ja in welke mate de overheid de eeuwige grafrust moet accommoderen. Deze vraag hangt nauw samen met het vrijheidsrecht als afweerrecht, maar valt er niet mee samen. Wel kan uit het vrijheidsrecht de positieve verplichting voor de staat voortvloeien om de uitoefening van de godsdienstvrijheid op een bepaalde manier niet onmogelijk te maken. Daarnaast is relevant het kerk en staatmodel dat een land kent. Het Nederlandse stelsel laat zich nog steeds kwalificeren als een coöperatief samenwerkingsmodel. Een zeker mate van overheidsfacilitering is daarin mogelijk.

Kerkgenootschap

Tot slot is relevant de vraag welke religieuze entiteiten aangemerkt kunnen worden als kerkgenootschap. De vrijheid kan worden uitgeoefend door individuen of in collectief verband. In dat laatste geval is vaak sprake van een kerkgenootschap in de zin van het BW en daarmee van de Wlb. Om als kerkgenootschap te kunnen worden aangemerkt is op grond van de Handelsregisterwet en het daarop gebaseerde Handelsregisterbesluit registratie nodig in het Handelsregister bij de Kamer van Koophandel. Als kerkgenootschap kunnen in beginsel alle soorten (georganiseerde) geloofsgemeenschappen worden aangemerkt.⁶ Andere dan christelijke geloofsgemeenschappen laten dergelijke registratie echter veelal achterwege vanwege de christelijke connotatie van de term kerkgenootschap. Op grond van het gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod zullen dergelijke andere geloofsgemeenschappen – vaak georganiseerd in een stichting of vereniging – gelijkkelijk aanspraak moeten kunnen maken op bepaalde voorzieningen.

¹ Zie *Eweida t. Verenigd Koninkrijk* EHRM 15 januari 2013, nr. 48420/10, ECLI:CE:ECHR:2013:0115JUD004842010, par. 81, «EHRC» 2013/67, m.nt. Gerards. en *S.A.S. t. Frankrijk*, EHRM (GK) 1 juli 2014, nr. 43835/11, ECLI:CE:ECHR:2014:0701JUD004383511, par. 55, «EHRC» 2014/208 m.nt. P.B.C. van Sasse van Ijselt. Zie voor een vergelijkbare Nederlandse benadering reeds het AOW-arrest, HR 13 april 1960, *NJ* 1960/436, m.nt. Roling.

² Vgl. *Johannische Kirche/Duitsland* EHRM 10 juli 2001, nr. 41754/98. Vgl. ABRvS 6 april 2005, St. Vaders huis is moeders toevluchtsoord/College B&W Valkenswaard, AB 2005, 225. Zie ook uitgebreid Van der Ploeg, ‘Pluriformiteit op de dodenakkers’, *NTKR*, Uitgeverij Paris, 2016.

³ Zie par. 51. Regelmatig herhaald in andere jurisprudentie, zoals *Eweida t. Verenigd Koninkrijk*, en *S.A.S. t. Frankrijk* (2014).

⁴ *Tamara Skugar e.a. t. Rusland*, EHRM 3 december 2009 (ontv.), nr. 40010/04, ECLI:CE:ECHR:2009:1203DEC004001004. Vgl. *Izzet-tin Dogan e.a. t. Turkije*, par. 69, EHRM 26 april 2016 (GK), nr. 62649/10, ECLI:CE:ECHR:2016:0426JUD006264910, «EHRC» 2016/167 m.nt. Overbeeke.

⁵ In de Nederlandse context heeft dit leerstuk vooral ook betekenis gekregen in het licht van het beginsel van scheiding van kerk en staat. Over het leerstuk bestaat de nodige – ook oudere – jurisprudentie, zie o.a. o.a. HR 9 april 2010 (SGP-zaak), ECLI:NL:HR:2010:BK4549, rov. 4.5.5, waarin de Hoge Raad overwoog dat de burgerlijke rechter niet bevoegd is ‘een oordeel te geven over de vraag of [een theologische] opvatting een meer of minder belangrijke plaats inneemt in het geloof van de leden van de partij’. Zie over het leerstuk o.a. A. Vleugel, *Het juridisch begrip van godsdienst*, Deventer: Wolters Kluwer 2018, onder andere p. 67-72, met verwijzingen, en B.P. Vermeulen, B. Aarrass, ‘De reikwijdte van de vrijheid van godsdienst in een pluriforme samenleving’, in A.J. Nieuwenhuis, C.M. Zoethout (red.), *Rechtsstaat en religie*, Nijmegen: WLP 2009, p. 66- 72. ⁶ Zie o.a. J. Vleugel (2018), p. 259-268; Van der Ploeg (2016); Van Bijsterveld, *Overheid en godsdienst. Herijking van een onderlinge relatie*, Den Haag: Boom Juridisch 2018, p. 90; T. van Kooten, *Het kerkgenootschap in de neutrale staat*, Den Haag: Boom Juridisch 2017.

5.1 Religie/vrijheid van godsdienst

Religie is voor veel mensen een belangrijk kader voor de omgang met hun overleden dierbaren. Soms is deze omgang heel sober, soms heel uitbundig. Soms is de keuze voor begraven een vanzelfsprekendheid, soms de keuze voor cremeren. De Wet op de lijkbezorging geeft bewust alle ruimte om een uitvaart vorm te geven naar religieuze wensen (Handboek Wet op de lijkbezorging). Er zijn geen voorschriften in de regelgeving opgenomen over hoe een uitvaart eruit moet zien. Het is mogelijk om ontheffing te krijgen van de termijnen waarbinnen een uitvaart kan en mag plaatsvinden. Men heeft ook de mogelijkheid om begraafplaatsen en crematoria aan te leggen of op te richten, waar een begraafplaats en graf of crematie naar religieuze wensen kunnen worden ingericht. Daar zijn wel kaders voor gesteld. Ook een religieus getinte begraafplaats zal moeten voldoen aan de eisen die de wet voor alle begraafplaatsen stelt, zoals de afstand tot het grondwater, de diepte van begraven en de onderlinge afstand van graf-ruimtes voor kisten of in waden begraven overledenen. Bij het stellen van termijnen waarbinnen een begraafplaats of een crematie plaats zou kunnen vinden, behoort ook rekening gehouden te worden met de belangen van derden en niet in het minst met de wens van de overledene zelf. Kinderen zouden niet begraven of gecremeerd moeten kunnen worden, zonder dat beide gescheiden of alleenstaande ouders de mogelijkheid hebben daar mede vorm aan te geven of in te grijpen. Een uitvaart zou niet zo snel uitgevoerd moeten kunnen worden, dat van de in een codicil of testament vervatte wens van de overledene geen kennis kan worden genomen. Crematoria moeten altijd aan normen voor het voorkomen van hinder en bescherming van de luchtkwaliteit voldoen. Cremeren in de open lucht is niet toegestaan, ook niet wanneer dit religieus gemotiveerd zou zijn.

Iedere natuurlijke persoon en iedere instelling kan een begraafplaats of een crematorium oprichten en exploiteren. Ook religieuze groeperingen en kerkgenootschappen. Kerkgenootschappen krijgen van de wetgever een bijzondere positie: zij hebben recht op een eigen begraafplaats. Dat kan een begraafplaats in eigendom zijn, of een eigen deel van een gemeentelijke begraafplaats. Dit naar keuze van het kerkgenootschap. Diens keuze is voor de gemeente leidend.

5.2 Waar kan begraven worden?

Begraafplaatsen zijn alleen toegestaan op een begraafplaats (artikel 23 Wlb). De begraafplaatsen in Nederland kunnen worden onderscheiden in gemeentelijke en bijzondere begraafplaatsen (artikel 24 Wlb). Bijzondere begraafplaatsen kunnen worden aangelegd en geëxploiteerd door kerkgenootschappen, privaatrechtelijke rechtspersonen en door natuurlijke personen (artikel 37 Wlb).

Kerkgenootschappen hebben een bijzondere positie. Zij hebben recht op eigen begraafplaats, maar kunnen kiezen of zij een deel van een gemeentelijke begraafplaats willen gebruiken, dan wel dat zij een eigen begraafplaats in eigendom willen hebben (artikelen 38 en 39 Wlb).

Een kerkgenootschap is gerechtigd tot het hebben van een of meer kerkelijke begraafplaatsen, die qua grootte overeenkomen met een redelijk deel van de grond die in de gemeente voor begraafplaatsen bestemd is. De gemeenteraad kan op verzoek van het kerkgenootschap meer of naar verhouding grotere begraafplaatsen toestaan. Dat mag echter niet ten koste gaan van de rechten van andere kerkgenootschappen (artikel 38 Wlb).

Als een kerkgenootschap geen gebruik maakt van de bevoegdheid over een eigen begraafplaats te beschikken, moet de gemeente op haar verzoek een deel van de gemeentelijke begraafplaats ter beschikking stellen. De gemeente blijft dan belast met het beheer, het onderhoud en de administratie van de gehele begraafplaats (artikel 39 Wlb). De gemeente stelt dan ook de tarieven vast. In theorie zou het mogelijk zijn dat voor het kerkelijke deel andere tarieven zouden worden toegepast, maar daar zijn geen voorbeelden van bekend.

Niet alle gemeenten hebben een eigen begraafplaats en niet binnen de grenzen van de gemeente. Sommige gemeenten (o.a. Lisse en Schijndel) hebben afspraken met de besturen van kerkelijke begraafplaatsen in hun gemeente, dat daar ook overledenen zonder binding met het kerkgenootschap begraven kunnen worden. Van sommige gemeenten (Amersfoort en Amstelveen) ligt de gemeentelijke begraafplaats op het terrein van een buurgemeente.

Algemene en particuliere graven

Begraving kan gebeuren in een algemeen graf, dan wel in een particulier graf. Een algemeen graf is in beheer bij het bestuur van de begraafplaats, dat bepaalt wie daar begraven wordt. Op een particulier graf is een zogenaamd uitsluitend grafrecht gevestigd, wat inhoudt dat de rechthebbende op dat graf bepaalt wie daarin wordt begraven (artikel 23, lid 2, Wlb).

In de Begrafeniswet van 1869, die in 1955 Wet op de lijkbezorging ging heten, was bepaald dat gemeenten algemene graven ter beschikking stelden en dat graven met een uitsluitend recht konden worden uitgegeven indien daar ruimte voor was (artikel 20 oud, Wlb). In de praktijk werden echter meer graven met een uitsluitend recht uitgegeven, dan algemene graven. Maar dit kon en kan nog steeds regionaal en plaatselijk verschillen. In steden als Leiden en Dordrecht liet in de vorige eeuw meer dan de helft van de bevolking zich in algemene graven begraven. Dat was gebruikelijk en had niet primair een financiële reden. In het zuiden van het land werden op de meeste dorpsbegraafplaatsen alleen eigen graven met uitsluitende rechten uitgegeven. Algemene graven kwamen daar niet voor. Vanwege de doorgaans lage tarieven van eigen graven op veelal kerkelijke begraafplaatsen was er ook geen behoefte aan goedkope algemene graven.

De tarieven van graven in den lande lopen erg uiteen. De hoogte van de tarieven worden in hoge mate bepaald door de aanleg en aankleding van de begraafplaats. Een begraafplaats met dicht aaneengesloten graven, zonder noemenswaardige groenvoorzieningen, is veel goedkoper in stand te houden dan een begraafplaats met een ruime en parkachtige aanleg, waar het onderhoud van het terrein een aanzienlijke kostenfactor is. Op kleine kerkelijke begraafplaatsen voorzien vaak ook vrijwilligers in onderhoud. Bij gemeenten meestal niet. Het gebruik van vrijwilligers in plaats van professionals heeft ook invloed op de hoogte van de tarieven.

Graven voor bepaalde tijd en voor onbepaalde tijd

De Wet op de lijkbezorging regelt dat uitsluitende rechten op een graf schriftelijk moeten worden gevestigd. Het recht kan voor onbepaalde tijd of voor een bepaalde tijd worden gevestigd (artikel 28, lid 1, Wlb). De kortste termijn van uitgifte van een graf met een uitsluitend recht - dat in de wet een particulier graf wordt genoemd - is tien jaar. Veel begraafplaatsen geven particuliere graven uit voor 20 jaar. Ook een termijn van 30 jaar komt vaak voor. Minder gangbare termijnen zijn 10 jaar, 25 jaar, 40 of 50 jaar en 100 jaar. Reeds in 1869 bepaalde de destijds ingevoerde *Wet tot vaststelling van bepalingen betreffende het begraven van lijken, de begraafplaatsen en de begrafenisregten*, vaak de Begrafeniswet genoemd, dat het uitsluitend recht om in een bepaald graf te begraven, voor onbepaalde tijd dan wel voor een bepaalde tijd van minstens 10 jaar werd verleend.

In overwegend protestantse regio's werden in de 19^e eeuw vaak zowel eigen graven voor onbepaalde tijd als graven voor bepaalde tijd uitgegeven. Bij graven voor bepaalde tijd ligt de termijn van uitgifte vast. 20 jaar is de meest voorkomende termijn. Na afloop van deze termijn kunnen de rechten verlengd worden. In overwegend katholieke regio's was de behoefte aan graven voor onbepaalde tijd minder groot. In katholieke steden werden graven soms ook voor langere termijnen zoals 50 of 75 jaar aangeboden en een enkele keer ook wel voor onbepaalde tijd. Op begraafplaatsen in katholieke dorpen kwamen rechten voor onbepaalde tijd zeer zelden voor. De rechten van graven voor onbepaalde tijd kunnen eindigen in vooraf bekende en in overeenkomsten, beheersverordeningen of begraafplaatsreglementen vastgelegde situaties, zoals de opheffing van de begraafplaats, ernstige verwaarlozing van het graf en het grafmonument en het ontbreken van een opvolger van de rechthebbende. Het in stand houden van graven voor onbepaalde tijd gaf begraafplaatshouders vaak problemen in de sfeer van hoge kosten en admini-

stratieve gebreken. De herziening van de Wet op de lijkbezorging in 1991 was voor veel begraafplaatshouders een moment van bezinning, waarna werd besloten om geen nieuwe graven voor onbepaalde tijd meer uit te geven en verwaarloosde graven zonder rechthebbenden te ruimen.

Anno 2022 geven slechts enkele tientallen van de ongeveer 4.000 begraafplaatsen in Nederland graven voor onbepaalde tijd uit³⁷. Soms vertekent de uitgifte van graven voor onbepaalde tijd het beeld, omdat er naast grafrechten vaak ook onderhoudsrechten moeten worden betaald, die lang niet altijd ook voor onbepaalde tijd kunnen worden afgekocht. Het grafrecht voor onbepaalde tijd heeft dan weinig betekenis. Als de onderhoudskosten niet meer worden betaald, eindigen de rechten.

Particuliere grafrechten voor bepaalde tijd kunnen verlengd worden (artikel 28 Wlb). De gebruiksrechten kunnen telkens opnieuw verlengd worden. Begraafplaatshouders mogen verlengingen niet weigeren. Verlenging is mogelijk voor verschillende termijnen, maar slechts voor maximaal 20 jaar per keer. De wetgever ziet deze beperking als een garantie, dat er nog nabestaanden in leven zijn die prijs stellen op het voortbestaan van het graf.

Sinds ongeveer vijftien jaar is een nieuw type begraafplaats in opkomst, de natuurbegraafplaatsen. Veel natuurbegraafplaatsen beloven eeuwige grafrust. Het is lang niet altijd duidelijk hoe men dat juridisch vormgeeft. In reglementen wordt soms gesproken over grafrechten voor onbepaalde tijd; sommige natuurbegraafplaatsen geven helemaal geen grafrechten uit. De informatie op hun site en in folders komt niet altijd overeen met de juridische werkelijkheid. Waarschijnlijk is dit deels te danken aan het feit dat de begraafplaatsen worden aangelegd en geëxploiteerd door partijen voor wie het beheer en de exploitatie van een begraafplaats een nieuw werkgebied is. Maar dit kan ook te maken hebben met het gegeven dat de Wet op de lijkbezorging het fenomeen van eeuwigdurende grafrechten niet kent.

Eeuwigdurende grafrust

Wat als term tot voor enkele jaren geleden ook onbekend was, is de term 'eeuwigdurende grafrust'. De term grafrust was gangbaar voor de termijn waarbinnen men een graf niet mocht ruimen, om het lichaam de tijd te geven om te ontbinden en in de aarde opgenomen te worden. Dat is een termijn van tien jaar.

Rond 2010 maakten enkele nieuwe natuurbegraafplaatsen reclame voor graven voor onbepaalde tijd. Zij kwamen er al snel achter dat dit voor belangstellenden minder aantrekkelijk klonk dan eeuwigdurende graven. Men realiseerde zich dat men niet van eeuwigdurende grafrechten mocht spreken, maar dat men wel eeuwigdurende grafrust kon beloven. Hoe men dit juridisch kan garanderen, is echter niet duidelijk. Ook omdat in sommige gevallen terreinen van de begraafplaats van derden worden gehuurd.

Er was op met name grote stedelijke begraafplaatsen in de vorige eeuw nog een vorm, die doet denken aan het bieden van eeuwige grafrust, te weten het 'sluiten' of 'gesloten verklaren' van graven. Gesloten graven waren en zijn nog steeds graven die de houder van een begraafplaats niet mag roeren of ruimen. De inhoud en de strekking van de afspraken rond het sluiten van graven is evenwel bijna altijd onduidelijk en onvolledig. De wet kent dit fenomeen niet. In beheersverordeningen is het vaak summier omschreven. Er zijn begraafplaatsen waar de houder voor het sluiten van een graf een bedrag van ruim een jaarsalaris vroeg, onder de belofte dat als het grafmonument ooit zou moeten worden vernieuwd, de houder dit zou uitvoeren en voor zijn rekening zou nemen. Vaak is in verordeningen bepaald dat het college van burgemeester en wethouders de periode van de sluiting vaststellen en ook de voorwaarden vaststellen. Er stonden geen tarieven in de heffingsverordening. Het was onduidelijk of er nog een recht-hebbende zou moeten zijn en of de rechten zouden vervallen als de begraafplaats zou worden gesloten of opgeheven. Juridisch zijn de regelingen rond gesloten graven een grote warboel. Er zijn ook bijna geen gemeenten meer die deze mogelijkheid nog aanbieden.

³⁷ Er worden hier bewust geen getallen van het aantal begraafplaatsen waar graven voor onbepaalde tijd worden uitgegeven. De aantallen zijn te klein om op grond van een beperkt uitgezette vragenlijst te extrapoleren. Bij gemeentelijke begraafplaatsen kan men gaan tellen omdat verordeningen openbaar zijn. Maar er zijn vele tientallen (heel) kleine kerkelijke begraafplaatsen, die niets publiceren, maar waar ik wel het vermoeden van heb dat men vaak graven nog voor onbepaalde tijd uitgeeft. Zonder er iets over op papier te zetten. Ze geven dan 1 of 2 graven per jaar uit. Voor het grote geheel is het niet relevant om dit precies te weten en er mee te rekenen.

5.3 Wat zijn grafrechten?

Grafrechten zijn de afspraken tussen de eigenaar van een begraafplaats en de persoon die een graf in gebruik wil nemen of al in gebruik heeft. Grafrechten zijn gebruiksrechten. Er zijn twee soorten gebruiksrechten: zakelijke gebruiksrechten en (gewone) gebruiksrechten. De gewone gebruiksrechten rusten op het gebruik van delen van algemene graven. Zakelijke gebruiksrechten zijn de uitsluitende rechten op een particulier graf.

Niet op elk graf rusten gebruiksrechten. Er zijn reguliere begraafplaatsen, zowel gemeentelijk als bijzonder (niet-gemeentelijk), die de gelegenheid geven om overledenen te begraven in een algemeen graf, zonder gebruiksrechten te vestigen. Men betaalt dan alleen de kosten van het begraven; de begraafplaatshouder houdt het graf gewoonlijk in stand voor ten minste de termijn van de wettelijke grafrust, 10 jaar.

Sommige bijzondere begraafplaatsen vestigen helemaal geen gebruiksrechten. Dat is vaak het geval bij familiebegraafplaatsen als bedoeld in artikel 85 van de Wlb, die op eigen grond liggen. Het volle eigendom van de grond is het meest omvattende gebruiksrecht dat men kan hebben. De eigenaar van de grond en de persoon die een graf wil aanleggen, zijn vaak dezelfde persoon. Die gaat met zichzelf geen overeenkomst aan. Er zijn ook kerkelijke begraafplaatsen die geloofsgenoten de gelegenheid geven zich daar te laten begraven, maar die soms geen grafrechten vestigen.

Er kunnen ook graven bestaan, die niet (meer) op een begraafplaats liggen, maar waar nog steeds grafrechten op rusten. Bij het opheffen van een begraafplaats vervallen de gebruiksrechten niet automatisch. Dat hadden de houder van een begraafplaats en de rechthebbende van een graf bij de vestiging van het grafrecht moeten regelen. Als daar geen afspraken over gemaakt zijn, lopen de rechten gewoon door. Sinds een wetswijziging van 1991 moeten uitsluitende grafrechten altijd schriftelijk worden gevestigd.

Verschillen en overeenkomsten

Onderwerp van dit onderzoek is eeuwigdurende grafrust. Wat zijn de verschillen en overeenkomsten van grafrechten voor onbepaalde tijd, eeuwigdurende grafrechten en eeuwigdurende grafrust? Grafrechten voor onbepaalde tijd zijn rechten die in beginsel altijd voortduren. Maar zij kunnen eindigen als zich een vooraf overeengekomen situatie voordoet, zoals opheffing van de begraafplaats, ernstige verwaarlozing van het graf en het grafmonument, het niet langer voorhanden zijn van een rechthebbende van het graf of het niet voldoen aan financiële verplichtingen of aan voorwaarden in de beheersverordening of het begraafplaatsreglement.

Eeuwigdurende grafrechten bestaan niet in de wet. Maar Nederland kent contractvrijheid, dus partijen, een begraafplaatshouder en een rechthebbende, zouden kunnen afspreken dat een recht eeuwig bestaat. Het is dan echter de vraag wat dat recht inhoudt en of en hoe het recht stand houdt in een aantal situaties. Wat betekent de sluiting van de begraafplaats voor dit recht? Heeft ernstige verwaarlozing van het graf en het grafmonument gevolgen? Is het nodig om voortdurend een nieuwe rechthebbende van het graf te hebben? Wat zijn de gevolgen van het niet of het niet meer voldoen aan financiële verplichtingen of aan voorwaarden in de beheersverordening of het begraafplaatsreglement? De sluiting van een begraafplaats hoeft een grafrecht niet te doen eindigen. Er bestaan nu ook voorbeelden van graven die niet meer op een begraafplaats liggen. De wet schrijft voor dat er alleen op begraafplaatsen begraven mag worden, maar er is geen wettelijke regel dat graven moeten worden opgeheven als een begraafplaats wordt opgeheven. De gebruiksrechten eindigen niet automatisch. Maar de ruimte direct rondom een graf kan wel de status van begraafplaats verliezen.

Het is wettelijk niet nodig om een rechthebbende op een graf te hebben. Het recht op een graf kan een zakelijk recht zijn, dat rust op de zaak en blijft bestaan zolang de zaak, in dit geval een graf, bestaat. Maar het is wel de vraag of een gebruiksrecht mag blijven bestaan, als niet aan elementaire voorwaarden, zoals betaling van de kosten, wordt voldaan. Stel iemand schaft een graf met een eeuwigdurend gebruiksrecht aan, maar betaalt de rekening niet. Blijft dat graf dan toch eeuwig bestaan? Of wordt het recht pas gevestigd na betaling? Stel, de kosten hoeven niet direct bij aanvang van de rechten betaald te

worden, maar in 10 jaarlijkse termijnen. Stel dat in het 10e jaar de laatste betaling niet wordt betaald, blijft het recht dan toch bestaan? Of zou het recht pas uitgegeven mogen worden na betaling van alle termijnen? Hoe zou het graf in zo'n geval in de eerste 9 jaar beschermd zijn? Hoe zouden de rechten gewaarborgd kunnen worden in extreme situaties, bijvoorbeeld als Nederland bezet zou worden door een vreemde mogendheid die de lokale overheid ontbindt of van heel andere taken voorziet? Hoe kan voorkomen worden dat over bijvoorbeeld 500 jaar de houder van de begraafplaats de grafrechten wil doen eindigen? Wie komt dan op voor de rechten van het graf? Stel dat de houder van een begraafplaats failliet gaat, wie zou dan bereid zijn of verplicht worden om graven met eeuwige verplichtingen over te nemen en op eigen kosten in stand te houden?

Op zulke vragen kan geen antwoord worden gegeven, wanneer er geen duidelijke omschrijving van de inhoud en strekking van eeuwigdurende grafrechten is, als deze in de wet zouden worden geïntroduceerd.

Eeuwigdurende grafrust klinkt als een juridisch passieve variant op eeuwigdurende grafrechten. Het uitoefenen van grafrechten vraagt om een alerte houding van de rechthebbende om de rechten actief te bewaken en uit te oefenen. De figuur van eeuwigdurende grafrust houdt in de kern niet meer in dan dat het de houder van een begraafplaats en diens rechtsopvolgers verboden wordt om het graf te ruimen. Dit is geen bestaande rechtsfiguur. Maar het kan wel een buiten de wet bestaande afspraak tussen de houder van een begraafplaats en een rechthebbende zijn. De afspraak kan betrekking hebben op het graf en op het grafmonument. Maar de meeste traditionele grafmonumenten zullen waarschijnlijk geen eeuwen kunnen doorstaan. De inhoud van een graf zou dat wel kunnen doen, ook al zou een stoffelijk overschot geheel ontbonden en in de aarde opgenomen zijn. Maar ook hier blijft het de vraag hoe voorkomen kan worden dat over bijvoorbeeld 500 jaar de houder van de begraafplaats de grafrechten wil doen eindigen? Of hoe de graven beschermd worden als de houder van een begraafplaats failliet gaat en het terrein een andere bestemming dreigt te krijgen.

Men kan in de wet een regel opnemen dat wanneer aan een graf de status 'graf met eeuwigdurende grafrust' is verleend, het graf nooit geruimd mag worden. Het is echter de vraag hoe dat kan worden gewaarborgd. De praktijk van de afgelopen eeuw laat zien, dat graven die voor onbepaalde tijd waren uitgegeven, toch werden opgeheven ook al lag aan die opheffing geen rechtsgeldige reden of oorzaak ten gronde. Ook vandaag de dag doet zich dit voor.

Graven met een nieuwe bijzondere status roepen nieuwe vragen op. Mag een opvolgende rechthebbende van een graf met eeuwigdurende grafrust besluiten om een overledene op te graven en elders her te begraven of zelfs te cremen? Mag een rechthebbende besluiten om het graf te laten schudden om ruimte te maken voor meer overledenen in hetzelfde graf? Mag een rechthebbende besluiten om het graf te laten ruimen? Kortom, moet zo'n graf anders behandeld worden dan andere graven? Gelden niet alle wettelijke mogelijkheden voor zulke graven? Moeten bepaalde rechten van rechthebbenden en andere nabestaanden worden uitgesloten?

Zouden alle gemeenten bij wet verplicht moeten worden om op hun begraafplaatsen particuliere graven voor onbepaalde tijd, graven met eeuwige grafrechten of graven met eeuwige grafrust uit te geven? Het ligt niet voor de hand dat een dergelijke verplichting aan bijzondere begraafplaatsen opgelegd kan worden. Maar zou de lokale overheid in deze mogelijkheden moeten voorzien? Zou dat dan ook gelden voor algemene graven, die op dit moment ook niet door alle gemeenten worden aangeboden?

Anno 2022 zijn gemeenten geheel vrij om te bepalen of zij algemene of particuliere graven uitgeven en voor welke termijnen en onder welke voorwaarden. De wet geeft geen enkele opdracht. In de praktijk zijn er grote verschillen.

In de regelgeving zijn slechts enkele eisen van technische aard neergelegd. De termijnen en voorwaarden van uitgifte van particuliere graven worden bepaald door lokale behoeftes. In het zuiden van het land komen graven voor onbepaalde tijd weinig voor. In het midden van het land komen graven voor onbepaalde tijd relatief vaak voor en stelt men zich terughoudende op met betrekking tot de ruiming van graven. In de noordelijke provincies kennen met name kerkelijke begraafplaatsen vaker grafrechten voor onbepaalde tijd.

Er zijn diverse bevolkingsgroepen³⁸ die waarde hechten aan graven voor lange termijnen en eeuwige grafrust. Dat is de relatief kleine Joodse gemeenschap, die over eigen begraafplaatsen beschikt. Dat zijn christelijke gemeenschappen die hechten aan lange termijnen, grafrust en het vermijden van ruimingen. De gemeentelijke begraafplaatsen in Zeeland en op en rond de Veluwe houden vaak rekening met deze wensen. De striktere gemeenschappen hebben eigen bijzondere begraafplaatsen. De islamitische gemeenschap in Nederland is op dit moment bezig met de realisatie van eigen begraafplaatsen. Er zijn plannen voor ongeveer 10 tot 15 bijzondere begraafplaatsen. Er zijn al ongeveer 60 gemeentelijke begraafplaatsen met islamitische grafvakken, die alleen graven voor bepaalde en soms graven voor onbepaalde tijd aanbieden. Eeuwige grafrust biedt in 2022 geen enkele gemeentelijke begraafplaats aan.

5.4 Jurisprudentie

Er is weinig jurisprudentie over het gedwongen beëindigen of aanpassen van grafrechten. De aanleiding van juridische procedures zijn meestal kosten die 'plotseling' door de begraafplaatshouder werden opgelegd. In diverse zaken voor de civiele rechter is bepaald dat de houder van een begraafplaats nieuwe of aanvullende kosten in rekening mag brengen gedurende de looptijd van een graf. In die uitspraken (Rechtbank Alkmaar 17 december 2009, uitspraken ECLI NL RBALK 2009 BL2323 en ECLI NL RBALK 2009 BL2173, alsmede Gerechtshof Amsterdam 26 mei 2011, arresten ECLI NL GHAMS 2011 BR2357 en ECLI NL GHAMS 2011 BR2377) was het arrest van de Hoge Raad van 28 februari 2003 (ECLI NL HR 2003 AF5108) leidend. Daarin is overwogen dat de omstandigheid dat bij een grafrecht sprake is van een duurzame rechtsbetrekking, die door de rechthebbende feitelijk niet kan worden beëindigd, (...) niet de verwachting rechtvaardigt dat het grafrecht gedurende de looptijd niet ter zake van andere kosten zal worden geheven dan de kosten ter zake waarvan het bij de aanvang van de rechtsbetrekking volgens de toen geldende verordening kon worden geheven. Voor graven voor onbepaalde tijd, of voor graven met eeuwige rechten betekent dat, dat de rechten voortijdig kunnen eindigen. Het niet betalen van kosten kan, indien dat als voorwaarde in de beheersverordening of het begraafplaatsreglement is opgenomen, leiden tot het vervallen verklaren van het grafrecht. Sedertdien is dit standpunt door lagere rechters in de praktijk gebracht.

Dit betekent dat grafrechten voor onbepaalde tijd of eventueel nieuw in te voeren eeuwigdurende grafrechten of rechten met eeuwige grafrust, voortijdig kunnen eindigen als de begraafplaatshouder nieuwe voorwaarden stelt of kosten oplegt, waar niet aan kan worden voldaan. Het Rijk kan gemeenten niet opdragen om graven voor onbepaalde tijd of graven met eeuwige grafrust uit te geven. Dat kan wel als de wet veranderd zou worden, maar dat heeft grote financiële gevolgen voor de exploitatie van begraafplaatsen. Het in stand houden van begraafplaatsen zonder dat er door de opheffing en heruitgifte van graven een inkomstenstroom bestaat, is een uitermate kostbare zaak.

Als er begraafplaatsen zijn die eeuwige grafrust bieden, zullen die begraafplaatsen nooit een andere bestemming kunnen krijgen. De geschiedenis laat echter zien dat begraafplaatsen soms worden opgeheven, ook als graven voor onbepaalde tijd zijn uitgegeven. Het opheffen van de betreffende begraafplaats is vaak een van de redenen waarom een recht voor onbepaalde tijd kan vervallen.

Als graven met eeuwigdurende grafrechten of met eeuwigdurende grafrust zouden kunnen worden uitgegeven, heeft dat alleen zin (ten opzichte van graven voor onbepaalde tijd), als die begraafplaatsen niet zouden kunnen worden opgeheven. Of althans die graven altijd in stand zouden moeten worden gehouden. Dat heeft belangrijke financiële gevolgen, nog los van het feit dat het de ontwikkeling van woonkernen en van de ruimtelijke ordening zou kunnen hinderen.

De gemiddelde gemeente legt ongeveer 150.000 euro jaarlijks toe op het hebben van begraafplaatsen, ondanks het hebben van inkomsten. Er zijn bijna geen gemeenten die kostendekkend hun begraafplaatsen exploiteren. Alleen gemeenten die zelf zowel begraafplaatsen als een crematorium hebben, kunnen de kosten in de hand houden.

³⁸ Dit deel is gebaseerd op eigen ervaringen en contacten met diverse begraafplaatsen van meneer van der Putten.

Bij de uitgifte van graven met eeuwigdurende rechten of grafrust, zou elke begraafplaatshouder aan fondsvorming moeten doen om de toekomstige kosten van instandhouding en onderhoud te kunnen dragen. Fondsvorming voor begraafplaatsen is in het praktijk een heel moeilijke en weerbarstige materie. Er zijn heel weinig gemeenten die het nu in de praktijk brengen en bij de manier waarop het wordt gedaan zijn veel vraagtekens te plaatsen. Het is reëel om bij een beslissing van een begraafplaatshouder om eeuwige grafrechten of grafrust te bieden, weloverwogen te accepteren dat deze voorziening ook eeuwig kosten voor de instandhouding met zich mee te brengen, die niet afdoende gedekt kunnen worden door een bij de uitgifte van zo'n graf te innen tarief. De kosten betreffen niet alleen onderhoud van de graven zelf, maar ook het in stand houden van een administratie, van gebouwen, van personeel, van het terrein, van parkeerplaatsen en andere faciliteiten.

Verreweg de meeste gemeenten die in het verleden graven voor onbepaalde tijd hebben uitgegeven, hebben de afgelopen decennia besloten om geen nieuwe graven voor onbepaalde tijd uit te geven en lopende rechten voor onbepaalde tijd waar mogelijk te beëindigen. Dit, omdat de financiële lasten te hoog zijn. In de Memorie van Toelichting van de Nieuwe bepalingen inzake de lijkbezorging, welke wetsvoorstel in 1971 de aanzet vormde van de integrale herziening van de Wet op de lijkbezorging in 1991, werd al melding gedaan van de moeilijke positie van gemeenten met eertijds voor onbepaalde tijd verleende en destijds praktisch onaantastbare rechten van eigen graf (11256, nr. 3, MvT, artikel 29, p. 11).

Het is niet te verwachten dat als de wetgever het mogelijk zou maken om graven met eeuwige grafrechten of eeuwige grafrust uit te geven, veel gemeenten er voor zouden kiezen om die optie op hun begraafplaatsen mogelijk te maken. Het ligt zeker niet voor de hand dat de wetgever de houders van bijzondere begraafplaatsen zal verplichten om graven met eeuwige rechten of eeuwige rust uit te geven. Bijzondere begraafplaatsen kenmerken zich door de autonomie, los van de overheid, over het soort graven en grafrechten die men ter beschikking stelt.

Er zijn tientallen voorbeelden dat begraafplaatshouders waaronder ook gemeenten bestaande grafrechten niet hebben gerespecteerd en graven ten onrechte hebben geruimd. Dat is vaak niet gebeurd met opzet, maar uit onkunde of onduidelijkheid over de interpretatie van rechten, die vaak op uiteenlopende wijzen vorm zijn gegeven en benoemd. Bestuurders en medewerkers van met name bijzondere begraafplaatsen zijn vaak vrijwilligers, die lang niet altijd de wet kennen en kunnen toepassen. Vaak is het ook bijzonder lastig om oude rechten correct te interpreteren.

Deze ervaring pleit ervoor om de regeling van grafrechten eenvoudig en begrijpelijk te houden. Zowel voor de mensen die er mee werken, als voor het publiek. Er bestaat contractvrijheid, maar die vrijheid heeft ook nadelen. Namelijk dat vormen van gebruik van graven worden toegepast, soms onbewust, waarbij beide partijen iets afspreken waarvan zij de gevolgen niet doorgronden. Op sommige begraafplaatsen worden geen grafrechten uitgegeven. Op sommige begraafplaatsen vestigt een notaris kwalitatieve rechten op graven; de effecten daarvan zijn onduidelijk. Op sommige begraafplaatsen worden uitsluitende grafrechten gevestigd op algemene graven en op boven en onder elkaar gelegen nissen in een columbarium; dat zijn juridische fouten. Zolang zich geen problemen of geschillen voordoen die op andere wijze worden opgelost, hebben zulke situaties of fouten geen gevolgen. Maar als zulke kwesties aan de rechter worden voorgelegd, kunnen nare verrassingen het gevolg zijn.

Het is verstandig om het scala van rechten op en rond graven en grafruimtes niet verder te verbreden (zowel vanuit juridisch als praktisch gezichtspunt). De wetgever heeft er in het verleden nadrukkelijk voor gekozen om bestaande rechten, mede door de bestaande varianten in termijn en omvang, niet inhoudelijk te reguleren. Maar de soorten rechten – gewone gebruiksrechten (algemene graven) en zake-lijke gebruiksrechten (particuliere graven) – behoeven geen uitbreiding. De onderverdeling van particuliere graven met een uitsluitend recht in graven voor bepaalde en graven voor onbepaalde tijd, heeft een lange geschiedenis en is ingeburgerd. Als er behoeft bestaan aan graven met eeuwige rust, verdient het aanbeveling om hier op voort te borduren.

Als er behoefte is aan graven met eeuwige rust, die niet geruimd zullen worden, moet men de bescherming van die graven niet alleen toevertrouwen aan de wet, maar vooral ook aan de houder van de begraafplaats die eeuwige grafrust als een belangrijk uitgangspunt heeft gekozen. En die het tot haar regel of beleid heeft gemaakt om graven niet te ruimen. Er zijn zulke begraafplaatsen van christelijke signatuur (bijvoorbeeld in Wekerom), van joodse signatuur (vele maar niet alle) en van islamitische signatuur (in Almere en Zuidlaren). Op zulke begraafplaatsen zal geen discussie ontstaan of men graven wil ruimen of niet. Dat wil men niet. Graven voor onbepaalde tijd op zulke begraafplaatsen hebben de grootste kans om voor de eeuwigheid ongeschonden te blijven voortbestaan. Op bijzondere begraafplaatsen die graven per definitie niet ruimen, zal zich ook niet de situatie voordoen dat de rechter het vervallen van grafrechten toestaat waardoor graven geruimd kunnen worden.

5.5 Andere eeuwige rechten

Er is voor dit onderzoek ook gekeken naar andere eeuwigdurende rechten, zoals eeuwigdurende erfpacht, eeuwigdurende obligaties en het recht van beklemming. Deze rechten zijn deels het product van contractvrijheid, omdat ze niet wettelijk zijn geregeld. Er is jurisprudentie over een twee eeuwen oud erfpacht, maar over de inhoud en omvang van de rechten is te weinig bekend om lijnen te kunnen trekken naar het grafrecht.

Noemenswaardig is nog het recht van beklemming, dat gelijkenis vertoont met uitsluitende grafrechten. Het beklemrecht is een eeuwigdurend, ondeelbaar zakelijk recht op een onroerende zaak van een ander. Het recht ontstond in de 17e eeuw. Men verkrijgt daarmee het volledige genot en wordt eigenaar van de zich op de grond bevindende gebouwen en beplantingen maar niet van de grond. Het lijkt op een combinatie van het recht van opstal en erfpacht. Beklemrecht komt vrijwel alleen in de provincie Groningen voor. De mogelijkheid om een beklemrecht te vestigen is afgeschaft, maar oude beklemrechten gelden nog zolang ze niet zijn afgekocht. De pacht is vaak zo klein dat het niet loont hem te innen. Er is geen jurisprudentie waar men de breedte en de diepte van het recht aan kan meten.

Literatuur

- Handboek Wet op de lijkbezorging, uitg. Koninklijke Vermande, 1993.
- Thematisch handboek lijkbezorging, losbladig, uitg. SDU, 2021.
- Begraving, uitg. SDU, 2006.
- www.uitvaart.nl/jurist, 1996-2022

Samenvatting en conclusie

6

6 Samenvatting en conclusie

Aanleiding onderzoek

De stijgende vraag naar begraafplaatsen met eeuwigdurende grafrust plaatst gemeenten voor een opgave. Vooral in de Randstad, waar de doelgroep het grootst is en de ruimte het schaarsst, leven onder gemeenten vragen over de manier waarop zij aan deze wens tegemoet moeten komen. Daarnaast bestaan er vragen over wat er juridisch mogelijk is. Om hier meer zicht op te krijgen heeft RegioPlan op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en na een initiatiefnota van Tweede Kamerlid Van Baarle³⁹ een onderzoek uitgevoerd. Dit onderzoek kijkt naar de vraag en het aanbod van eeuwigdurende grafrust, de juridische mogelijkheden, de knelpunten, de kosten en de financiële risico's.

Wij hebben hierbij samengewerkt met DirectResearch en met mr. Willem van der Putten, juridisch specialist op het terrein van de Wet op de lijkbezorging.

Achtergrond

De *joodse gemeenschap* in Nederland beschikt al heel lang over eigen begraafplaatsen in Nederland. Deze begraafplaatsen worden beheerd door de lokale joodse gemeenschap of door het Nederlands-Israëlitisch Kerkgenootschap (NIK). In de afgelopen jaren is met name in de *islamitische gemeenschap* ook de vraag naar begraafplaatsen met eeuwigdurende grafrust toegenomen. Aangezien er in Nederland in absolute aantallen een steeds grotere islamitische gemeenschap bestaat, zullen er ook meer mensen zijn die op grond van de islamitische gebruiken begraven wensen te worden. Waar deze groep voorheen vaak de wens had om begraven te worden in het land van herkomst, voelen zij steeds meer binding met Nederland en neemt daarom de vraag naar een islamitisch graf in Nederland toe. Vooral derde of vierde generatie migranten zien steeds vaker af van een begrafenis in het land van herkomst van hun (groot) ouders, aangezien zij zelf in Nederland geboren en getogen zijn.⁴⁰ Tijdens de coronacrisis kwam deze trend in een stroomversnelling, omdat landen zoals Marokko tijdelijk niet toestonden dat niet-ingezetenen het lichaam van een overledene overbrachten voor een begrafenis. Daarnaast is er een groeiende *groep Nederlanders die kiest voor een natuurbegravenis*. Een deel van de natuurbegraafplaatsen kent ook eeuwigdurende grafrust of grafrust voor onbepaalde tijd.

Rondom het vraagstuk van eeuwigdurende grafrust speelt ook de discussie wiens verantwoordelijk het is dit te faciliteren. Hoe ver moet de overheid gaan om eeuwigdurende grafrust mogelijk te maken, of ligt de verantwoordelijkheid bij de (islamitische) gemeenschap zelf?

Onderzoeksvragen

Voor het onderzoek zijn de onderstaande onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat is de juridische context rond eeuwigdurende grafrust?
2. Wat is de huidige en toekomstige behoefte aan eeuwigdurende grafrust, zowel vanwege religieuze als niet-religieuze redenen? Wat is de doelgroep?
3. Wat is de ruimte om in de behoefte aan langdurige en eeuwigdurende grafrust te voorzien?
4. Wat zijn de knelpunten die burgers, gemeenten en organisaties ervaren bij respectievelijk het verkrijgen en realiseren van eeuwigdurende grafrust en bij het realiseren van eigen (bijzondere) begraafplaatsen?
5. Wat zijn de kosten en de financiële risico's verbonden aan eeuwigdurende grafrust?
6. Welke lessen kunnen worden geleerd van de ervaringen uit andere landen, zowel met Nederland vergelijkbare landen als landen waar veel Nederlandse moslims hun wortels hebben liggen?

In dit slothoofdstuk presenteren we de conclusies. Paragraaf 6.1 gaat eerst kort in op de aanpak van het onderzoek. De paragraaf erna (6.2) geeft op bondige wijze antwoord op de onderzoeksvragen. In paragraaf 6.3 beschrijven we enkele mogelijke oplossingen om vraag en aanbod naar eeuwigdurende grafrust dichter bij elkaar te brengen. We eindigen dit hoofdstuk met conclusies en reflecties (paragraaf 6.4).

³⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 35 952, nr. 2.

⁴⁰ Zie onder andere: Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 35 952, nr. 2.

6.1 Aanpak onderzoek

In het kader van het onderzoek zijn verschillende activiteiten uitgevoerd. In de *oriëntatiefase* van het onderzoek is de problematiek verder verkend door middel van documentstudie en interviews met enkele stakeholders op het gebied van uitvaarten.⁴¹ Gelijktijdig is de *juridische analyse* van de verschillende aspecten die samenhangen met de vraag naar eeuwigdurende grafrust uitgevoerd door mr. Willem van der Putten. De vraag naar eeuwigdurende grafrust is achterhaald met een grootschalige *vragenlijst onder burgers*, deze is uitgezet door DirectResearch. De aanbodkant is onderzocht met een *enquête onder gemeenten en begraafplaatsen* en aanvullende *interviews*. Dit bood ons de gelegenheid om verduidelijkende en verdiepende vragen te stellen naar aanleiding van de resultaten van de enquête. Voor de *internationale vergelijking* is een internetsearch, literatuur- en documentstudie en aanvullende interviews met experts gebruikt.

6.2 Beantwoording onderzoeksvragen

Onderzoeksvraag 1: Wat is de juridische context rond eeuwigdurende grafrust?

- De Wet op de lijkbezorging kent geen regelingen voor eeuwig grafrecht. Er is wel contractvrijheid; partijen kunnen eigen afspraken maken over het eeuwig in stand houden van een graf.
- Het wettelijk regelen van eeuwigdurende grafrechten heeft het bezwaar dat men iets zou willen regelen waarvan het zeer waarschijnlijk is dat men het op (lange) termijn niet kan waarmaken. Er zijn tal van omstandigheden waardoor het voortbestaan van een graf niet meer mogelijk of redelijk kan worden.
- In de huidige wet kan het Rijk de houder van een begraafplaats niet verplichten om bepaalde typen graven uit te geven en daarmee verplichtingen op zich te nemen.
- Het ligt niet voor de hand dat bijzondere begraafplaatsen⁴² (wettelijk) gedwongen zouden kunnen worden om graven met lange termijnen of eeuwige grafrust uit te geven. Dat is in strijd met de autonomie en eigen aard van bijzondere begraafplaatsen.
- De Wet op de lijkbezorging laat alle ruimte om uitvaarten zo vorm te geven, dat tegemoet kan worden gekomen aan religieuze wensen.
- De aanleg en exploitatie van nieuwe bijzondere begraafplaatsen door private organisaties die graven nooit zullen ruimen, is de best denkbare vorm voor het aanbieden en in stand houden van graven met eeuwige grafrust. Dit is onder de huidige wetgeving mogelijk en gebeurt ook al.
- De wetgever kan geen aparte regels maken voor graven voor de moslimgemeenschap. Regels behoren naar de grondbeginselen van ons recht ook voor andere geloofsgemeenschappen te gelden.
- Moskeeverenigingen en -stichtingen zouden gelijkgesteld kunnen worden aan kerkgenootschappen, voor wat betreft het recht in artikel 38 e.v. van de Wet op de lijkbezorging op hulp van de lokale overheid bij de aanleg van een eigen begraafplaats, ofwel door aanpassing van de definitie zelf of door aanpassing van de reikwijdte in de Wlb.

Onderzoeksvraag 2: Wat is de huidige en toekomstige behoefte aan eeuwigdurende grafrust, zowel vanwege religieuze als niet-religieuze redenen? Wat is de doelgroep?

- Gevraagd naar de minimaal gewenste duur van de grafrust, geeft 33 procent van de burgers die de enquête heeft ingevuld aan grafrust voor onbepaalde tijd (16%) of eeuwigdurende grafrust (17%) te willen. Belangrijke redenen hiervoor zijn dat mensen het een onaangenaam idee vinden om na hun dood nog opgegraven te worden en dat ze graag een blijvende herdenkingsplek voor nabestaanden willen. Dit betekent niet per se dat 33 procent van de Nederlanders daadwerkelijk gebruik zal maken

⁴¹ We hebben gesproken met: het Nederlands-Israëlitisch Kerkgenootschap (NIK); Stichting Bijzonder Islamitische Begraafplaatsen in Nederland (BIBIN); Branchevereniging Natuurbegraafplaatsen Nederland (Brana); Brancheorganisatie Uitvaartondernemingen (BGNU); Landelijke Organisatie van Begraafplaatsen (LOB); De VNG.

⁴² Een bijzondere begraafplaats bestaat naast de gemeentelijke begraafplaats, en kan worden gesticht door bijvoorbeeld een religieuze gemeenschap. Voorbeelden zijn protestantse, joodse of islamitische begraafplaatsen.

- van nieuwe of bestaande mogelijkheden tot eeuwigdurende grafrust. Kosten kunnen er immers voor zorgen dat behoefte zich niet vertaalt naar het daadwerkelijk gebruiken van deze mogelijkheden.
- De vraag is het grootst onder de islamitische respondenten (72%) en de joodse respondenten (58%). Bij hen spelen religieuze leefregels en overwegingen een belangrijke rol, naast de redenen die hierboven genoemd zijn. De helft van de moslims wil begraven worden in Nederland, de andere helft in het land van herkomst. De grote meerderheid van de islamitische respondenten wil op een islamitische begraafplaats begraven worden.
 - Uit de vragenlijst blijken geen noemenswaardige verschillen tussen verschillende leeftijdsgroepen in de mate waarin er een vraag naar eeuwigdurende grafrust bestaat. Dit geldt ook voor de islamitische respondenten, waar deze vraag het grootst is.
 - De vraag naar eeuwigdurende grafrust is aanzienlijk hoger in de grote gemeenten (Amsterdam, Rotterdam en Den Haag) en ligt tevens gemiddeld iets hoger in het westen van het land, ten opzichte van de andere regio's.
 - Gemeenten zelf schatten de vraag naar eeuwigdurende grafrust overwegend niet als hoog in. Twee derde van de gemeenten beoordeelt deze vraag zelfs als zeer laag of niet aanwezig. Ruim een derde van de gemeenten heeft echter niet goed zicht op hoe deze vraag zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld.
 - Ook begraafplaatsen geven dat er niet of nauwelijks behoefte is aan grafrechten voor onbepaalde tijd of aan eeuwigdurende grafrust.

Onderzoeksvraag 3: Wat is de ruimte om in de behoefte aan langdurige en eeuwigdurende grafrust te voorzien?

- Er is veel vraag naar eeuwigdurende grafrust vanuit mensen met een islamitische achtergrond, waarbij de meerderheid ook op een islamitische begraafplaats begraven wil worden. Het aantal gemeenten dat beschikt over een islamitische begraafplaats is echter zeer laag.
- Grofweg een derde van de gemeenten geeft aan onvoldoende ruimte te hebben om in de vraag naar eeuwigdurende grafrust te voorzien, een derde geeft aan dat dit voor hen niet van toepassing is, en een vierde geeft aan wel voldoende ruimte te hebben.
- Het merendeel van de begraafplaatsen die grafrechten voor onbepaalde tijd aanbieden geeft aan dat de vraag en de capaciteit goed of erg goed in balans zijn en dat er voldoende ruimte is. Iets meer dan de helft van deze begraafplaatsen verwacht dat deze balans ook in de toekomst goed zal blijven.

Onderzoeksvraag 4: Wat zijn de knelpunten die burgers, gemeenten en organisaties ervaren bij respectievelijk het verkrijgen en realiseren van eeuwigdurende grafrust en bij het realiseren van eigen (bijzondere) begraafplaatsen?

- Burgers die eeuwigdurende grafrust proberen te regelen lopen er veelal tegenaan dat de grafrechten erg duur zijn. Voor islamitische en joodse respondenten voldoet de gemeentelijke begraafplaats vaak niet aan de eisen van hun geloof.
- Gemeenten geven aan dat uitbreiding van bestaande begraafplaatsen of bouw van meer begraafplaatsen lastig te realiseren is, voornamelijk vanwege het gebrek aan geschikte grond.
- Gemeenten dragen als mogelijke oplossingen aan om grafrechten voor onbepaalde tijd⁴³ te verlenen, begraafplaatsen buiten de bebouwde kom aan te leggen, eenmalig afkopen te vervangen door een periodieke betaling en graven voorwaardelijk eeuwigdurend aan te bieden (als er niet onderhouden wordt, mag er geruimd worden mits dit in de overeenkomst tussen de begraafplaats en de rechthebbende is vastgelegd).
- Het merendeel van de begraafplaatsen die grafrechten voor onbepaalde tijd en/of eeuwigdurende grafrust aanbieden ervaart in het kader hiervan geen knelpunten. Begraafplaatsen die wel knelpunten ervaren noemen onder andere het gebrek aan onderhoud op deze graven en het niet bereid zijn van nabestaanden om als rechthebbende op te treden.

⁴³ Grafrechten voor onbepaalde tijd zijn rechten die in beginsel altijd voortduren. Maar zij kunnen eindigen als zich een vooraf overeengekomen situatie voordoet, zoals opheffing van de begraafplaats of ernstige verwaarlozing van het graf.

Onderzoeksvraag 5: Wat zijn de kosten en de financiële risico's verbonden aan eeuwigdurende graf-rust?

- Gemeenten geven aan dat de financiële risico's van het aanbieden van eeuwigdurende graf-rust hoog zijn. Dit hangt nauw samen met het slechts eenmalig binnenkomen van inkomsten en de onderhoudskosten. Het aanstellen van een rechthebbende met financiële en onderhoudsverplichtingen kan helpen, maar leidt ook weer tot problemen met het traceren van de rechthebbenden.
- Het belang van kostendekkendheid is eveneens een reden voor begraafplaatsen om geen graf-rust voor onbepaalde tijd aan te bieden, evenals het gebrek aan onderhoud op graven met grafrechten voor onbepaalde tijd. Het merendeel van deze begraafplaatsen ziet echter geen noodzaak om grafrechten voor onbepaalde tijd aan te bieden omdat nabestaanden grafrechten kunnen verlengen.

Onderzoeksvraag 6: Welke lessen kunnen worden geleerd van de ervaringen uit andere landen, zowel met Nederland vergelijkbare landen als landen waar veel Nederlandse moslims hun wortels hebben liggen?

Er worden met name lessen genoemd voor het oplossen van het ruimtegebrek. Vanuit begraafplaatsen zelf zijn de volgende oplossingen mogelijk:

- Uit België: Het begraven van meerdere mensen binnen één graf in lagen zodat meerdere lichamen een plek kunnen krijgen, voor sommige moslims is dit acceptabel bij getrouwde stellen;
- Uit België: Het gebruiken van ossuaria zodat graven geruimd kunnen worden maar de stoffelijke resten toch een eeuwigdurende plek kunnen krijgen ergens anders op de begraafplaats. Of dit acceptabel is voor moslims is onduidelijk, wel is er een islamitisch herdenkings-ossuarium in Zagreb (Kroatië)⁴⁴;

Daarnaast zijn er ook zaken die vanuit de gemeente opgepakt kunnen worden om het ruimtegebrek te verminderen:

- Uit Marokko: De locatie van een begraafplaats herbestemmen door grafstenen en ornamenten van verwaarloosde graven weg te halen en het veld voor andere doeleinden te gebruiken (zoals bijvoorbeeld een park), zonder de graven te ruimen. Dit is echter pas relevant als de levende generaties geen binding meer voelen met de overledenen en de graven niet meer zullen bezoeken en een begraafplaats er ongebruikt bij ligt.

Er zijn dus een (zeer) beperkt aantal lessen die, slechts onder bepaalde voorwaarden, voor de Nederlandse situatie kunnen gelden.

6.3 Mogelijke oplossingsrichtingen

Uit het rapport komt naar voren dat er met name in de islamitische gemeenschap steeds meer behoefte is aan graven met eeuwigdurende graf-rust. Tegelijkertijd blijkt er in de praktijk onvoldoende aanbod te zijn om aan deze vraag tegemoet te komen. In deze paragraaf benoemen we daarom enkele mogelijke oplossingsrichtingen die vraag en aanbod dichterbij elkaar zouden kunnen brengen. We doen dit op verschillende niveaus: we behandelen eerst wat er in de *wet* aangepast kan worden, vervolgens welke oplossingen er mogelijk zijn binnen het *lokaal beleid en de uitvoering daarvan*, en ten slotte wat *burgers* hierin kunnen betekenen. Deze oplossingen zijn getoetst vanuit een juridisch perspectief en in een gesprek met de koepelorganisatie Contactorgaan Moslims en Overheid (CMO).⁴⁵ Daarnaast zijn de belangrijkste punten uit het rapport besproken met de Landelijke Organisatie van Begraafplaatsen (LOB). RegioPlan was verantwoordelijk voor het opstellen van de oplossingen.

⁴⁴ <https://ar-tour.com/guides/drenova-cemetery-1/a-memorial-ossuary-for-the-remains-of-the-deceased-of-islamic-religion.aspx>

⁴⁵ Het Nederlands-Israëlitisch Kerkgenootschap (NIK) gaf aan op dit moment voldoende plekken te hebben om te kunnen voldoen aan de vraag aan eeuwigdurende graf-rust. Zij benoemen hierbij geen knelpunten, terwijl de islamitische gemeenschap die wel noemt. Vandaar dat we ons hier richten op de islamitische gemeenschap.

De wet

Uit het rapport komt naar voren dat niet de voorkeur gegeven wordt aan het aanpassen van de Wet op de lijkbezorging. In theorie kan eeuwigdurende grafrust namelijk al gerealiseerd worden omdat in de wet de garantie wordt gegeven dat verlengingen mogelijk zijn. Daarnaast is in de wet al opgenomen dat individuen en groepen met specifieke wensen op het terrein van begraven hun eigen bijzondere begraafplaats kunnen oprichten. Met andere woorden: er is geen noodzaak de wet aan te passen aangezien er alternatieven voor handen zijn, namelijk het oprichten van bijzondere begraafplaatsen en de mogelijkheden tot verlenging. In de gesprekken komen wel de volgende punten naar voren die betrekking hebben op het aanpassen van de wet.

Voor het vergemakkelijken van het oprichten van bijzondere begraafplaatsen door moslims (met eeuwigdurende grafrust) zou *het begrip 'kerkgenootschap' verbreed kunnen worden*. Op dit moment hebben kerkgenootschappen wettelijk gezien een voordeel omdat de gemeenten hen tegen redelijke voorwaarden aan grond dienen te helpen. Door het begrip te verbreden kunnen een moskeevereniging of een stichting die een moskee beheert met een kerkgenootschap gelijkgesteld worden, zodat islamitische gemeenschappen dezelfde rechten krijgen als christelijke gemeenschappen. Zoals eerder opgemerkt verschilt het nu per gemeente wat de mogelijkheden zijn voor stichtingen voor het oprichten van een bijzondere begraafplaats. Sommige gemeenten helpen moskeeverenigingen of stichtingen die een eigen begraafplaats willen oprichten niet. Door de wet op dit punt te herzien zou dit verschil meer recht getrokken kunnen worden. Een *alternatief* hiervoor zou zijn om de rechten die uit de Wet op de lijkbezorging voortvloeien voor kerkgenootschappen, ook te doen gelden voor bijvoorbeeld moskeeverenigingen en stichtingen⁴⁶. Hiermee zou hetzelfde effect worden bereikt, zonder dat er verdere juridische consequenties aan vast zitten (zoals de noodzaak om andere wetten te wijzigen waarin het begrip 'kerkgenootschap' een rol speelt).

Daarnaast dient er *meer duidelijkheid te komen in het verschil tussen rechten voor onbepaalde tijd en eeuwigdurende grafrust*. Grafrecht en grafrust worden vaak door elkaar gehaald, wat zorgt voor veel verwarring. Dit dient verhelderd te worden in bijvoorbeeld de memorie van toelichting van de Wet op de lijkbezorging. Verschillende respondenten (zoals begraafplaatsen en gemeenten) pleiten er *niet* voor om eeuwigdurende grafrust in de wet op te nemen als begrip, of om gelijk te stellen aan grafrechten. Het is namelijk onwenselijk om eeuwigdurend wettelijk te regelen, omdat er geen garanties gegeven kunnen worden.

Lokaal beleid en uitvoering

Op dit moment is het geen feitelijke taak voor de overheid (zowel rijksoverheid als gemeenten) om beleid over eeuwigdurende grafrust te maken. Dit wordt dus aan het eigen initiatief van burgers overgelaten. Desondanks worden er in de gesprekken enkele mogelijke oplossingen benoemd om het aanbieden van eeuwigdurende grafrust of grafrechten voor onbepaalde tijd (als alternatief) te vergemakkelijken. We bespreken eerst de mogelijkheden voor gemeenten, vervolgens gaan we in op de mogelijkheden voor beheerders van begraafplaatsen.

Gemeenten

Oplossingen bij het beter aansluiten van het aanbod eeuwigdurende grafrust op de vraag, zitten voor een groot deel in het *vinden van geschikte stukken grond*. Geschikte grond is voor een deel van de gemeenten schaars en duur, en vaak moeten bestemmingsplannen worden gewijzigd. De meeste nieuwe gronden hebben een ander bestemmingsplan dan begraafplaats, en het proces om dit te wijzigen duurt in sommige gevallen erg lang. Mogelijke oplossingen die hiervoor worden genoemd:

- Ruimte vinden buiten de bebouwde kom.
- Meer mogelijkheden tot het sneller goedkeuren van gewijzigde bestemmingsplannen.
- Samenwerken met gemeenten in de regio voor het (tijdig) vinden van geschikte grond.

Daarnaast wordt door de meerderheid genoemd dat *gemeenten in gesprek moeten gaan met doelgroepen* (zoals islamitische organisaties) om inzichtelijk te krijgen welke behoeftes er leven met betrekking

⁴⁶ Een stichting heeft geen leden en daarom is het moeilijk vast te stellen wat een redelijk deel is, als bedoeld in art. 38 Wlb.

tot eeuwigdurende grafrust, en meer zicht krijgen op verschillen in behoeftes tussen stromingen. Op deze manier kan ook het verschil in kaart worden gebracht tussen welke behoeftes een harde eis zijn, en welke een wens. Overigens kunnen de wensen van groepen ook in ontwikkeling zijn. Zo was een aantal jaar geleden islamitisch natuurbegraven geen optie (omdat dit in strijd zou zijn met de Koran), terwijl dit steeds vaker door de doelgroep zelf als reële optie benoemd wordt.

Beheerders begraafplaatsen

De onderstaande punten zijn gericht op beheerders van begraafplaatsen die open staan om graven met eeuwigdurende grafrust of grafrechten voor onbepaalde tijd aan te bieden. Echter zijn veel begraafplaatsen hier geen voorstander van. Het is namelijk een grote belasting voor gemeentelijke begraafplaathouders om in gemeenten waar nauwelijks of geen belangstelling bestaat voor eeuwige graven, toch een handvol eeuwige graven te moeten onderhouden.

Om *financiële knelpunten* te verminderen zou het onderhoud van graven makkelijker en goedkoper gemaakt kunnen worden, bijvoorbeeld door het stellen van voorwaarden aan de bekleding (zoals geen grind naast het graf).

Daarnaast dient in *het reglement of de verordening van de begraafplaats vastgelegd* te worden dat eeuwigdurende grafrust/grafrechten onbepaalde tijd aan voorwaarden gebonden is. Wanneer er geen sprake is van een rechthebbende of de financiële/onderhoudsverplichtingen niet worden nagekomen (zoals beschreven in de overeenkomst tussen rechthebbende en begraafplaats) kunnen de grafrechten weer naar de beherende organisatie overgebracht worden en kan het graf geruimd worden. Er moet dus duidelijk vastgelegd worden wie de rechthebbende is, en deze dient een onderhouds- en of financiële verplichting te hebben.

Moslims geven de voorkeur aan *begraven binnen 24 uur na overlijden*. Dit kan in de praktijk een knelpunt zijn. Niet iedere begraafplaats kan begraven binnen 24 uur aanbieden, bijvoorbeeld in verband met beperkte capaciteit van personeel. Daarnaast hebben begraafplaatsen in de meeste gevallen al een uitvaart staan, en vaak is het niet mogelijk verschillende uitvaarten op hetzelfde moment te organiseren (men wil over het algemeen niet dat verschillende uitvaarten elkaar tegen kunnen komen). Dit zou opgelost kunnen worden door een tweede ingang te realiseren, inclusief voorzieningen zoals een parkeerplaats. Dit is echter alleen mogelijk voor een grote begraafplaats, voor kleinere begraafplaatsen is dit vaak geen optie.

Burgers met een wens voor eeuwigdurende grafrust

Er zijn ten slotte ook enkele zaken die burgers met een wens voor eeuwigdurende grafrust kunnen overwegen, zodat er meer mogelijkheden ontstaan.

Grafrust voor onbepaalde tijd is mogelijk een goed alternatief voor eeuwigdurende grafrust. Het gaat in dit geval bijvoorbeeld om islamitische akkers op bestaande gemeentelijke begraafplaatsen, waar meestal nog voldoende plek is voor nieuwe graven. Wel moet dan nog aan een aantal randvoorwaarden worden voldaan. Uit de vragenlijst voor de burgers blijkt namelijk dat het grootste deel van de islamitische respondenten, op een islamitische begraafplaats begraven wil worden. Daarnaast dient er op gemeentelijke begraafplaatsen voldoende ruimte te zijn om de islamitische rituelen uit te voeren, zoals de mogelijkheid om een overledenen te wassen en faciliteiten voor het uitvoeren van het gezamenlijk gebed en de Koran recitatie. Tenslotte wordt er op dit moment van de mogelijkheid van grafrust voor onbepaalde tijd (op gemeentelijke begraafplaatsen) in de praktijk weinig gebruikgemaakt, in verband met de hoge kosten voor nabestaanden.

In de gesprekken wordt ook gepleit om meer gebruik te maken van *stichtingen die nabestaanden kunnen vertegenwoordigen als rechthebbende*. Dit kan bijvoorbeeld ook een moskee zijn. Wanneer er een aanspreekpunt nodig is voor een graf, kunnen begraafplaatsen deze stichting benaderen. Stichtingen kunnen dus een deel van de problemen wegnemen wat betreft het hebben van een rechthebbende.

Volgens veel personen die we gesproken hebben is *islamitisch natuurbegraven* ook een mogelijke optie, wanneer de stroming waartoe zij behoren daartoe ruimte biedt. Aan veel van de voorwaarden die moslims stellen aan de wijze van begraven kan natuurbegraven voldoen. Zoals eeuwigdurende grafrust en vrijheid van oriëntatie (op rechterzij richting Mekka). Echter geven het CMO en BIBIN aan hier geen voorstander van te zijn, dit zou namelijk geen recht doen aan het islamitische uitgangspunt dat begraafplaatsen heilig zijn, en er niet over graven heen gelopen kan worden. Volgens de organisatie die wij hebben gesproken die islamitisch natuurbegraven aanbiedt, verschillen de regels hiervoor per islamitische stroming.

Tevens zou ook het oprichten van een *Nederlandse fatwa commissie* kunnen helpen. Veel moslims in Nederland kijken naar de fatwa's (religieuze juridische adviezen) van het land van herkomst. Zo bestaan er bijvoorbeeld fatwa's in Marokko waarin staat dat wanneer het lichaam is "*ontbonden en is veranderd in aarde en stof*" het is toegestaan om het graf te ruimen. Voor het scheppen van meer duidelijkheid, zou een Nederlandse fatwa-commissie opgericht kunnen worden. Deze commissie zou op basis van Nederlandse regels een antwoord kunnen zoeken op het vraagstuk van eeuwigdurende grafrust. Bijvoorbeeld de vraag: na hoe lang mag je een graf opnieuw gebruiken? Dit zou een taak kunnen zijn van bijvoorbeeld de koepelorganisatie CMO. De fatwa-commissie zou echter alleen zeggenschap hebben op eigen opgerichte begraafplaatsen door de islamitische gemeenschap die de fatwa commissie erkennen.

Ten slotte kunnen geloofsgemeenschappen die eeuwigdurende grafrust willen mogelijk nog een actieve rol spelen in het zelf organiseren van begraafplaatsen die hieraan voldoet. Zo zijn er initiatieven binnen geloofsgemeenschappen die door mensen zelf, door stichtingen of door uitvaartondernemers zijn opgericht om arme gelovigen financieel te ondersteunen bij het bekostigen van begravenissen. Dergelijke samenwerkingsverbanden binnen geloofsgemeenschappen zou volgens sommige gemeenten ook kunnen bijdragen aan oplossingsrichtingen.

6.4 Conclusies en reflecties

Wettelijke aanpassingen voor het stimuleren van het aanbieden van eeuwigdurende grafrust zijn onnodig en onwenselijk

Het is niet aan te bevelen om eeuwigdurende grafrust in de wet op te nemen als begrip, of om gelijk te stellen aan grafrechten. Dit is aan de ene kant onnodig, omdat er voldoende alternatieven zijn (zoals de mogelijkheden tot verlenging en tot het opzichten van eigen bijzondere begraafplaatsen). Daarnaast is het ook onwenselijk om eeuwigdurend wettelijk te regelen, omdat er geen garanties gegeven kunnen worden voor de eeuwigheid. Er zijn namelijk omstandigheden denkbaar waarin het voortbestaan van een graf niet meer mogelijk is, bijvoorbeeld bij overstromingen of oorlogen.

Voor het vergemakkelijken van het oprichten van bijzondere begraafplaatsen door moslims (met eeuwigdurende grafrust) zou wel het begrip 'kerkgenootschap' verbreed kunnen worden. Daarnaast zou bij de door de minister van BZ aangekondigde modernisering van de Wet op de lijkbezorging in de memorie van toelichting van de Wet op de lijkbezorging het verschil tussen grafrecht voor onbepaalde tijd en eeuwigdurende grafrust verhelderd kunnen worden. Aangezien hier veel verwarring en onduidelijkheid over bestaat.

Initiatieven om het aanbod te vergroten dienen met name vanuit gemeenschappen zelf te komen

Om meer tegemoet te komen aan de vraag van eeuwigdurende grafrust vanuit de islamitische gemeenschap, worden er vooral meer mogelijkheden gezien in het oprichten van bijzondere begraafplaatsen. De islamitische gemeenschap zou in dit geval het voorbeeld kunnen volgen van de joodse begraafplaatsen, die ook bijna allemaal bijzondere begraafplaatsen zijn. Het initiatief lijkt hierbij te moeten liggen bij de islamitische gemeenschap zelf. Goede samenwerking met en facilitering door gemeenten is daarbij wel van belang om het voor gemeenschappen gemakkelijker te maken om dit initiatief te nemen. De eerder voorgestelde aanpassingen van de Wet op de lijkbezorging omtrent de rechten van kerkgenootschappen, kunnen er daarbij toe bijdragen dat er gemakkelijker grond beschikbaar kan worden gemaakt

voor islamitische begraafplaatsen. Hiermee wordt bedoeld dat een gemeente een islamitische organisatie dan niet meet kan afwijzen op grond van het feit dat het geen kerkgenootschap is. Een alternatief zou ook kunnen zijn om de rechten die uit de Wet op de lijkbezorging voortvloeien voor kerkgenootschappen, ook te doen gelden voor bijvoorbeeld moskeeverenigingen en stichtingen. Hiervoor zouden namelijk minder vergaande juridische consequenties nodig zijn.

Daarnaast is er nog voldoende plek op bestaande gemeentelijke begraafplaatsen, waar grafgrust voor onbepaalde tijd als alternatief kan dienen voor eeuwigdurende grafgrust. Op islamitische akkers kan er vaak al op islamitische wijze worden begraven. Er dienen dan echter wel voldoende faciliteiten te zijn om de islamitische rituelen uit te voeren. In theorie kan het een knelpunt zijn dat verschillende islamitische stromingen niet naast elkaar begraven willen worden, maar in de praktijk blijkt dit een minder groot knelpunt dan gedacht. Op dit moment wordt er, in verband met de hoge kosten voor nabestaanden, nog weinig gebruikgemaakt van de mogelijkheid van grafgrust voor onbepaalde tijd.

Specifieke wensen kunnen ook binnen gemeenschappen verschillen

Wat de beweegredenen zijn voor moslims voor eeuwigdurende grafgrust, is een theologische vraag en hebben we niet uitgebreid onderzocht. Een toelichting is het belang van grafbezoek, dat nakomelingen altijd terug kunnen komen bij het graf. De traditie van grafbezoek is namelijk een belangrijk begrip voor moslims, en schrijft voor om begraafplaatsen met regelmaat te bezoeken. De achterliggende gedachte is dat mensen het leven moeten gedenken, het is bijvoorbeeld ook traditie om naar een begraafplaats te gaan als daar niemand begraven ligt die je kent.

Wanneer gesproken wordt over begraven op islamitische wijze, moet men er zich wel bewust van zijn dat er verschillende culturele en religieuze stromen zijn binnen islam met hun eigen behoeftes en gebruiken. Bij sommige stromingen is er bijvoorbeeld geen noodzaak om alleen in een graf te liggen kunnen ook echtgenoten bij elkaar worden begraven. Ook kunnen, in overeenstemming met de nabestaanden, familieleden samen begraven worden. Zoals een vader en een zoon, of twee zussen. Wat echter niet afhankelijk is van de religieuze stroming, maar overal centraal staat, is het belang van eeuwigdurende grafgrust.

Het vinden van geschikte grond is een knelpunt

Het gebrek aan geschikte grond blijkt een belangrijk knelpunt te zijn in de uitbreiding van bestaande begraafplaatsen of voor de bouw van meer (bijzondere) begraafplaatsen. Dit probleem lijkt het grootst te zijn in de randstad, waar de vraag naar eeuwigdurende grafgrust juist het meest zichtbaar is. Een oplossing hiervoor lijkt niet direct aanwezig. Een mogelijke oplossing is verder te kijken dan de eigen gemeente en samen te werken met omliggende gemeenten voor het vinden van geschikte grond.

Het faciliteren van eeuwigdurende grafgrust is ook een politiek dilemma

Rondom het vraagstuk van eeuwigdurende grafgrust speelt ook de discussie wiens verantwoordelijk het is dit te faciliteren. Hoe ver moet de overheid gaan om eeuwigdurende grafgrust mogelijk te maken, of ligt de verantwoordelijkheid bij de (islamitische) gemeenschap zelf?

BIBIN stelt dat het oprichten van een islamitische begraafplaats een maatschappelijke voorziening is: wanneer de bevolking groeit zouden namelijk ook de voorzieningen mee moeten groeien. Zij zijn van mening dat de gemeenten hier meer in zouden moeten faciliteren. Gemeenten verschillen hierover echter van mening. Zo stellen sommige gemeenten dat zij openstaan om te voldoen aan de wensen van de islamitische gemeenschap, en dat zij meewerken aan het oprichten van bijzondere begraafplaatsen en het beschikbaar stellen van grond. De meeste gemeenten zijn echter terughoudender, zij faciliteren bijvoorbeeld wel de zoektocht naar geschikte locatie (zoals ze voor elke gemeenschap zouden doen met deze vraag), maar willen als gemeente niet ook de grond exploiteren. De hulp stopt dus na het zoeken van een geschikte locatie, ook omdat de mening is dat er al veel mogelijkheden zijn op islamitische akkers op gemeentelijke begraafplaatsen. Voor deze gemeenten ligt er dus een grens aan de mate van faciliteren en ligt er een grote verantwoordelijkheid bij de gemeenschap zelf. De kaders hierover zijn echter onduidelijk, waardoor er veel verschillen tussen gemeenten bestaan in hun bereidheid mee te helpen.

Daarnaast is het vraagstuk rondom eeuwigdurende grafrust ook een juridisch dilemma. Juridisch is eeuwigdurend niet waar te maken: de wetgeving kan weer veranderen (eventueel met overgangsrecht) of de overheid heeft mogelijkheden tot onteigening (met compensatie) en dient ook het publieke belang.

Meer behoefte aan kennis en kennisdeling bij gemeenten

We hebben in het kader van de nabelronde met een aantal gemeenten gesproken. Gedurende het onderzoek bleek het echter ook interessant te zijn om in gesprek te gaan met gemeenten waar een islamitische begraafplaats is opgericht, of die bezig zijn met dat proces (bijvoorbeeld Rotterdam, Utrecht of Almere). Met hen kan dan besproken worden hoe het proces is verlopen, wat hierbij goed is gegaan of juist beter had gekund. Vervolgens kunnen andere gemeenten leren van deze ervaringen.

Het blijkt namelijk dat het regelmatig bij gemeenten aan kennis ontbreekt over dit onderwerp. Meer mogelijkheden voor het bevorderen en uitwisselen van kennis onder gemeenten, is dan ook aan te bevelen. Op dit moment heeft de VNG al wel een overzicht op hun site met vragen en antwoorden over islamitische begraven en eeuwigdurende grafrust.

Ten slotte zou de overheid, zowel rijksoverheid als gemeenten, in gesprek moeten blijven met islamitische (koepel)organisaties over de verschillende behoeftes, wensen en de (on)mogelijkheden om hieraan te voldoen.



Bijlagen

B

Bijlage 1 – Vragenlijsten DirectResearch

Vragenlijst burgerenquête

Screenervragen

S001

Wat is uw geslacht?

- Man
- Vrouw
- Anders

S002

Tot welke leeftijdscategorie behoort u?

- Jonger dan 18 jaar -> **screenout**
- 18 t/m 30 jaar
- 31 t/m 40 jaar
- 41 t/m 55 jaar
- 56 t/m 65 jaar
- 66 jaar en ouder

S003

Wat is uw hoogst afgeronde opleiding?

- Geen
- Basisonderwijs
- Lbo (vbo, ambachtsschool)
- Vmbo (mavo, ulo, mulo, groenschool)
- Havo (vhbo)
- Vwo (hbs, mms, lyceum)
- Mbo (leerlingwezen, bve)
- Hbo (hbo, bachelor, post-hbo, propedeuse universitaire opleiding)
- Wo/universiteit (bachelor, master, post-doc, phd)

S004

In welke regio woont u?

- Grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag)
- West (NH, ZH, UT; excl. grote steden)
- Noord (GR, FR, DR)
- Oost (GL, OV, FL)
- Zuid (ZL, NB, LI)

S005

Wat is uw geboorteland?

- Nederland
- Turkije
- Marokko
- Suriname
- Nederlandse Antillen
- Indonesië
- Duitsland
- België
- Noord Amerikaans land
- Zuid- of Midden Amerikaans land
- Ander Europees land
- Ander Afrikaans land

- Ander Aziatisch land
- Australië of Nieuw Zeeland
- Ander land
- Wil niet zeggen

[INTROTEKST OVER ONDERWERP ONDERZOEK]

Deze vragenlijst gaat over begraven worden in Nederland. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wil namelijk graag weten welke wensen Nederlanders hebben voor het begraven worden.

Lees onderstaande tekst goed door want de vervolgvragen zullen hierover gaan.

Het **grafrecht** is het recht om voor een bepaalde periode een plek op een begraafplaats te hebben. Voor deze periode geldt er **grafrust**, en blijft het lichaam ongestoord liggen.

Bij algemene graven krijgen de nabestaanden het graf niet zelf op naam, maar ligt het grafrecht bij de eigenaar van de begraafplaats. De graven mogen pas na 10 jaar geruimd worden, de eigenaar van de begraafplaats kan vervolgens beslissen of het graf langer in stand gehouden wordt.

Bij **particuliere graven** kopen mensen hun eigen grafrechten. Dit kan voor een **bepaalde tijd** (bijvoorbeeld 10, 20 of 40 jaar). Als die periode afloopt, kunnen nabestaanden deze periode tegen betaling verlengen. Verlengen blijft altijd mogelijk, maar als er niet verlengd wordt, kan een graf geruimd worden. Particuliere grafrechten kunnen ook voor **onbepaalde tijd** worden gekocht. De grafrechten hebben dan geen einde. In theorie zou dit **eeuwigdurende grafrust** kunnen garanderen. In de praktijk is het echter lastig om zaken voor de eeuwigheid vast te leggen.

S006

Wat is op u van toepassing?

- Ik wil na mijn dood begraven worden
- Ik wil na mijn dood gecremeerd worden -> **screenout**
- Anders -> **screenout**

S007

Van welke kerk of geloofsgemeenschap beschouwt u uzelf als lid?

- Christendom
- Jodendom
- Islam
- Boeddhisme
- Hindoeïsme
- Anders, namelijk: [OPEN VRAAG]
- Ik beschouw mezelf niet als lid van een kerk of geloofsgemeenschap

S006

Hoe belangrijk is uw religie/levensovertuiging voor u in uw dagelijkse leven? (5 puntsschaal van 'niet belangrijk' tot 'zeer belangrijk')

1. U heeft eerder aangegeven dat u na uw dood wil worden begraven. Waarom geeft u de voorkeur aan begraven boven cremeren?
2. Er zijn meerdere antwoorden mogelijk
 - a. Omdat mijn geloof dat voorschrijft
 - b. Vanwege mijn cultuur
 - c. Omdat het weinig schade oplevert voor het milieu
 - d. Omdat het idee van een cyclus, waarbij ik weer iets, mezelf, teruggeef aan de aarde mij aanspreekt
 - e. Omdat dit voor mij de manier is om bij mijn voorouders begraven te worden
 - f. Omdat ik graag iets tastbaars achterlaat voor mijn nabestaanden
 - g. Omdat ik cremeren een eng idee vind
 - h. Anders, namelijk: [OPEN VRAAG]
3. Op wat voor type begraafplaats wilt u bij voorkeur begraven worden? (Meerdere antwoorden mogelijk)
 - a. Gemeentelijke begraafplaats (ook wel genoemd: algemene begraafplaats)
 - b. Islamitische begraafplaats
 - c. Protestantse begraafplaats
 - d. Rooms-Katholieke begraafplaats
 - e. Joodse begraafplaats
 - f. Natuurbegraafplaats

[Informatiebutton: Bij natuurbegraven wordt het lichaam van overledene begraven in de natuur (bijvoorbeeld een bos of een veld). Uitgangspunt is dat de begraafplaats het milieu zo min mogelijk belast. Bij het natuurbegraven vindt geen onderhoud aan het graf plaats, overledene wordt onderdeel van de natuur.]

 - g. Anders, namelijk: [OPEN VRAAG]
4. Geeft u de voorkeur aan begraven worden in het land van herkomst van u of uw ouders (indien van toepassing) of in Nederland?
 - a) In het land van herkomst van mij of van mijn ouders, namelijk het land..
 - b) In Nederland
5. Wat is voor u een wenselijke maximale duur van de grafrust?

*[Informatie button: Het grafrecht is het recht om voor een bepaalde periode een plek op een begraafplaats te hebben. Voor deze periode geldt er **grafrust**, en blijft het lichaam ongestoord liggen en wordt in die periode niet geruimd.]*

 - a. 10 jaar
 - b. 10 - 20 jaar
 - c. 20 - 40 jaar
 - d. 40 - 100 jaar
 - e. Langer dan 100 jaar
 - f. Voor onbepaalde duur
 - g. Voor eeuwig

6. Is de duur van de grafcrust voor u een belangrijk onderwerp? (zeer onbelangrijk – zeer belangrijk, 5pts schaal).

[Informatie button: Het grafrecht is het recht om voor een bepaalde periode een plek op een begraafplaats te hebben. Voor deze periode geldt er grafcrust, en blijft het lichaam ongestoord liggen.]

7. Is de mogelijkheid om het grafrecht te kunnen verlengen voor u een belangrijk onderwerp? (zeer onbelangrijk – zeer belangrijk, 5pts schaal).

[Informatie button: Het grafrecht is het recht om voor een bepaalde periode een plek op een begraafplaats te hebben. Een graf wordt in die periode niet geruimd.]

8. Hieronder volgt een aantal stellingen over grafcrust. U kunt hier aangeven in hoeverre u het met de stelling eens of oneens bent: (5 puntsschaal van 'zeer oneens' tot 'zeer eens')

[Informatie button: Het grafrecht is het recht om voor een bepaalde periode een plek op een begraafplaats te hebben. Voor deze periode geldt er grafcrust, en blijft het lichaam ongestoord liggen.]

- i. Mijn nabestaanden moeten altijd de mogelijkheid hebben om de grafrechten te verlengen om daarmee te voorkomen dat het graf geruimd wordt.
- ii. Ik zou het erg vinden als mijn graf geruimd wordt wanneer dat niet meer onderhouden of betaald wordt.
- iii. Mijn graf mag nooit geruimd worden: ik wens eeuwigdurende grafcrust.
- iv. Ik ben bereid een hoger bedrag aan grafrechten te betalen als daarmee de grafcrust voor eeuwig geregeld is.

9. [ALS VR3=E, F, G] U heeft eerder aangegeven voor een lange grafcrust te kiezen. Wat is de belangrijkste reden dat u voor een lange grafcrust kiest? [OPEN VRAAG]

[Informatie button: Het grafrecht is het recht om voor een bepaalde periode een plek op een begraafplaats te hebben. Voor deze periode geldt er grafcrust, en blijft het lichaam ongestoord liggen.]

10. [ALS VR4=E, F, G] Heeft u al ervaringen opgedaan met het verkennen of regelen van zeer langlopende (meer dan 100 jaar) grafrechten, grafrechten voor onbepaalde tijd of met eeuwig grafrechten?

[Informatie button: Het grafrecht is het recht om voor een bepaalde periode een plek op een begraafplaats te hebben. Een graf wordt in die periode niet geruimd.]

- Ja, met langlopende grafrechten (meer dan 100 jaar)
- Ja, met grafrechten voor onbepaalde tijd
- Ja, met eeuwigdurende grafrechten
- Nee

*[Informatie button: Particuliere grafrechten kunnen ook voor **onbepaalde tijd** worden gekocht. De grafrechten hebben dan geen einde. In theorie zou dit **eeuwigdurende grafcrust** kunnen garanderen. In de praktijk is het echter lastig om zaken voor de eeuwigheid vast te leggen.]*

11. [ALS VR8=JA] Welke problemen bent u tegengekomen?

12. Er zijn meerdere antwoorden mogelijk

- Het is duur
- Het wordt niet in mijn omgeving aangeboden
- Het wordt wel in mijn omgeving aangeboden, maar de begraafplaats voldoet niet altijd aan de eisen van mijn geloofsovertuiging, levensbeschouwing of cultuur.
- Het wordt wel in mijn omgeving aangeboden, maar er ontbreken voorzieningen die ik belangrijk vind.

- Het wordt wel in mijn omgeving aangeboden maar het ziet er niet aantrekkelijk uit
- Anders, namelijk: [OPEN VRAAG]

13. [ALS VR4=E, F, G] Stelling: Grafrecht voor bepaalde termijn met verlengingsoptie is voor mij een acceptabele invulling voor eeuwigdurende grafrust (helemaal oneens – helemaal eens, 5pts).

[Informatie button: Bij grafrechten voor bepaalde termijn wordt het grafrecht voor een bepaalde termijn gekocht (bijvoorbeeld 10, 20 of 40 jaar). Als die periode afloopt, kunnen nabestaanden deze periode tegen betaling verlengen. Verlengen blijft altijd mogelijk, maar als er niet verlengd wordt, kan een graf geruimd worden.]

[Informatie button: Bij eeuwigdurende grafrust is men voornemens een lichaam eendeloos ongestoord in het graf te laten liggen. Het is de bedoeling dat zo'n graf nooit geruimd zal worden.]

14. Kunt u dit toelichten? [OPEN VRAAG]

15. [ALS VR4=E, F, G] Stelling: Grafrecht voor een onbepaalde termijn is voor mij een acceptabele invulling voor eeuwigdurende grafrust (helemaal oneens – helemaal eens, 5pts).

[Informatie button: In dit geval wordt het grafrecht voor onbepaalde tijd gekocht, waardoor het recht op een plek op een begraafplaats geen einde heeft, tenzij niet wordt voldaan aan de onderhouds- en/of betalingsverplichtingen.]

[Informatie button: Bij eeuwigdurende grafrust is men voornemens een lichaam eendeloos ongestoord in het graf te laten liggen. Het is de bedoeling dat zo'n graf nooit geruimd zal worden.]

*[Informatie button: Particuliere grafrechten kunnen ook voor **onbepaalde tijd** worden gekocht. De grafrechten hebben dan geen einde. In theorie zou dit **eeuwigdurende grafrust** kunnen garanderen. In de praktijk is het echter lastig om zaken voor de eeuwigheid vast te leggen.]*

16. Waarom vindt u dit? [OPEN VRAAG]

17. Heeft u nog iets wat u over dit onderwerp kwijt wilt? [OPEN VRAAG]

Vragenlijst enquête gemeenten

[INTROTEKST OVER ONDERWERP ONDERZOEK]

Onderzoeksbureau RegioPlan voert op dit moment een onderzoek uit in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar eeuwigdurende grafrust. Men signaleert namelijk een groeiende vraag naar eeuwigdurende grafrust, vooral vanuit de Islamitische en in mindere mate vanuit de joodse gemeenschap. Daarnaast is er een groeiende groep Nederlanders die kiest voor een natuurbegravenis, waarbij eeuwigdurende grafrust ook een uitgangspunt is.

Het onderzoek moet een breed, helder inzicht opleveren in de behoeften, wensen en mogelijkheden voor eeuwigdurende grafrust, zodat een zorgvuldige afweging kan plaatsvinden of en zo ja welke aanpassingen van wetgeving en beleid nodig zijn.

Met deze vragenlijst willen we onder andere in beeld krijgen welke behoefte en welk aanbod er is wat betreft grafrecht voor onbepaalde tijd, en voor eeuwigdurende grafrust. Daarnaast gaan we ook in op belangrijke voorwaarden en knelpunten die hierbij een rol spelen.

Het invullen van de vragenlijst duurt maximaal 10 minuten en de antwoorden worden vertrouwelijk behandeld.

Alvast hartelijk bedankt voor het invullen van de vragenlijst.

Achtergrond

1. In welke regio bevindt uw gemeente zich?
 - a) West (NH, ZH, UT)
 - b) Noord (GR, FR, DR)
 - c) Oost (GL, OV, FL)
 - d) Zuid (ZL, NB, LI)
2. Wat is de grootte van uw gemeente?
3. In welke functie bent u werkzaam? [open vraag]

Begraafplaatsen in de gemeente

4. Hoeveel gemeentelijke begraafplaatsen zijn er in uw gemeente? [open vraag]
5. Hoeveel bijzondere begraafplaatsen zijn er in uw gemeente? [open vraag]
6. Vanuit welke gemeenschap zijn deze opgericht? [meerdere antwoorden mogelijk]
 - a) Islamitische gemeenschap
 - b) Joodse gemeenschap
 - c) Mensen die een natuurbegravenis willen
 - d) Rooms-katholieke gemeenschap
 - e) Protestantse gemeenschap
 - f) Anders, namelijk...

Behoefte en aanbod

7. Is er binnen uw gemeente vraag naar het oprichten of uitbreiden van begraafplaatsen waar eeuwigdurende grafrust wordt aangeboden (zoals islamitische begraafplaatsen of natuurbegraafplaatsen)? [5puntsschaal: geen vraag – kleine vraag - ...- grote vraag]
8. Vanuit welke gemeenschap komt de vraag vooral?
 - a) Islamitische gemeenschap
 - b) Joodse gemeenschap
 - c) Mensen die een natuurbegravenis willen
 - d) Rooms-katholieke gemeenschap
 - e) Protestantse gemeenschap
 - f) Anders, namelijk...
9. Hoe heeft deze vraag zich ontwikkeld de laatste tijd? [5-puntsschaal: veel kleiner geworden- kleiner-gelijk gebleven-groter geworden-veel groter geworden]
10. Is er binnen uw gemeente op dit moment voldoende ruimte om tegemoet te komen aan deze vraag? [5-puntsschaal: we hebben voldoende ruimte tot we hebben onvoldoende ruimte]

11. In hoeverre verwacht u in de toekomst voldoende ruimte te hebben voor aanleg of uitbreiding van begraafplaatsen waar eeuwigdurende grafrust wordt aangeboden? [5-puntsschaal: we hebben dan voldoende ruimte tot we hebben dan onvoldoende ruimte]
12. Is er binnen uw gemeente vraag naar het oprichten of uitbreiden van islamitische begraafplaatsen zonder het uitgangspunt van eeuwigdurende grafrust? [ja/nee]
13. Heeft u zicht op repatriëring van overledenen naar het buitenland? [ja/nee] Hoeveel zijn dat naar schatting? [open vraag]

Knelpunten en risico's

14. Welke knelpunten spelen een rol wat betreft het oprichten/uitbreiden van begraafplaatsen die eeuwigdurende grafrust aanbieden? [meerdere antwoorden mogelijk]
 - a) Het vinden van geschikte grond
 - b) Een te kort aan ruimte
 - c) Te weinig kennis aanwezig bij de gemeente
 - d) Belemmeringen wat betreft het wijzigen van bestemmingsplannen
 - e) Anders, namelijk...
15. Wat zijn mogelijke oplossingen hiervoor? [meerdere antwoorden mogelijk]
 - a) Grond zoeken buiten de bebouwde kom
 - b) Meer mogelijkheden/snelheid wat betreft het wijzigen van bestemmingsplannen
 - c) Alternatief aanbieden: grafrechten voor onbepaalde tijd
 - d) Anders, namelijk..
16. Verwacht u dat het aanbieden van grafrechten voor onbepaalde tijd een acceptabel alternatief is voor de wens tot eeuwigdurende grafrust? [5-pts: van zeker niet tot zeker wel]
17. Ziet u financiële risico's aan het uitgeven van grond die bestemd is voor eeuwigdurende grafrust? [5-pts: zeer klein tot zeer groot].
18. Welke financiële risico's betreft het? [open vraag]
19. Zou de term eeuwigdurende grafrust in de Wet op de lijkbezorging opgenomen moeten worden? [ja/nee/geen mening, toelichting open vraag].

Afsluiting

20. Is er nog iets wat u kwijt wilt over dit onderwerp? [open vraag]
21. Met enkele gemeente willen we op een later moment doorpraten over dit onderwerp. Als u daar geen bezwaar tegen heeft, wil u dan hieronder uw contactgegevens (emailadres en/of telefoonnummer) invullen?

Hartelijk bedankt voor het invullen van deze vragenlijst.

Vragenlijst enquête begraafplaatsen

[INTROTEKST OVER ONDERWERP ONDERZOEK]

RegioPlan voert op dit moment een onderzoek uit in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar eeuwigdurende grafrust. Men signaleert namelijk een groeiende vraag naar eeuwigdurende grafrust, bijvoorbeeld vanuit de Joodse en Islamitische gemeenschap. Daarnaast is er een groeiende groep Nederlanders die kiest voor een natuurbegrafenis, waarbij eeuwigdurende grafrust ook een uitgangspunt kan zijn.

Het onderzoek moet een breed, helder inzicht opleveren in de behoeften, wensen en mogelijkheden voor eeuwigdurende grafrust, zodat een zorgvuldige afweging kan plaatsvinden of en zo ja welke aanpassingen van wetgeving en beleid nodig zijn.

Met deze vragenlijst willen we onder andere in beeld krijgen wat het huidige aanbod is wat betreft de uitgiftetermijnen op begraafplaatsen en welke voorwaarden en kosten verbonden zijn aan grafrechten voor onbepaalde tijd en eeuwigdurende grafrust.

De vragenlijst start met een uitvraag naar enkele achtergrondkenmerken van uw begraafplaats.

Achtergrondinformatie begraafplaats

Type begraafplaats

1. Is uw begraafplaats een gemeentelijke of bijzondere begraafplaats?
2. [Indien bijzonder]: Om welk type bijzondere begraafplaats gaat het?
 - a) Protestantse begraafplaats
 - b) Rooms-katholieke begraafplaats
 - c) Joodse begraafplaats
 - d) Islamitische begraafplaats
 - e) Natuurbegraafplaats
 - f) Anders, namelijk...

Aanvullende informatie begraafplaats

3. In welke regio bevindt de begraafplaats zich?
 - a) Grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag)
 - b) West (NH, ZH, UT; excl. grote steden)
 - c) Noord (GR, FR, DR)
 - d) Oost (GL, OV, FL)
 - e) Zuid (ZL, NB, LI)
4. In welke gemeente bevindt de begraafplaats zich?
5. Wat is de naam en het adres van de begraafplaats?

Aanbod

Type graven [voor gemeentelijke en bijzondere begraafplaats]

6. Worden er algemene graven aangeboden? Ja/nee
7. Worden er particuliere graven aangeboden? Ja/nee
8. Van de uitgegeven graven: wat zijn de aantallen algemene respectievelijk particuliere graven?
9. Hoe groot is de resterende capaciteit voor algemene respectievelijk particuliere graven?
- 10.

Looptijden [voor zowel gemeentelijk als bijzonder]

11. Welke looptijden zijn bij uitgifte van een graf mogelijk? 10/20/30/grafrechten voor onbepaalde tijd/eeuwigdurende grafrust. [meerdere antwoorden mogelijk]
12. [indien is aangegeven dat eeuwigdurende grafrust wordt aangeboden] Hoeveel graven met als kenmerk eeuwigdurende grafrust zijn op dit moment uitgegeven?
13. [indien is aangegeven dat grafrechten voor onbepaalde tijd worden aangeboden] Hoeveel graven zijn op dit moment voor onbepaalde tijd uitgegeven?

Verlengingsmogelijkheden [voor gemeentelijke en bijzondere begraafplaats]

14. Is het mogelijk een particulier graf te verlengen? Ja/nee
15. Zo ja, welke termijnen zijn mogelijk? 5 jaar/10/20/30/40/50/meer dan 50..

Vraag/behoefte

Behoeftes aan uitgiftetermijnen [voor gemeentelijke en bijzondere begraafplaats]

16. U gaf eerder aan dat deze looptijden mogelijk zijn bij de uitgifte van een graf... [antwoord op vraag 8]. Welke uitgiftetermijn wordt het meest gekozen?

Grafrechten voor onbepaalde tijd [voor gemeentelijke en bijzondere begraafplaats]

17. Is er sprake van behoefte aan grafrechten voor onbepaalde tijd? [3-puntsschaal: niet of nauwelijks – enige behoefte – sterke behoefte]
18. Is de vraag naar grafrechten voor onbepaalde tijd toegenomen de laatste tijd? [3-puntsschaal: geen toename – enige toename – sterke toename]

[indien: ja]

19. Hoe verhoudt de vraag zich tot de capaciteit? [5 puntsschaal: is goed in balans (we hebben voldoende ruimte) – is niet goed in balans (we hebben te kort aan ruimte)].
20. Vanuit welke gemeenschap komt de vraag vooral?
 - a) Islamitische gemeenschap
 - b) Joodse gemeenschap
 - c) Mensen die een natuurbegravenis willen
 - d) Rooms-katholieke gemeenschap
 - e) Protestantse gemeenschap
 - f) Anders, namelijk...
21. Hoe zal de capaciteit op de begraafplaats zich in de toekomst verhouden tot de vraag aan grafrechten voor onbepaalde tijd? [5 puntsschaal: is goed in balans (we hebben voldoende ruimte) – is niet goed in balans (we hebben te kort aan ruimte)].

Eeuwigdurende grafrust [voor gemeentelijke en bijzondere begraafplaats]

22. Is er sprake van behoefte aan graven met eeuwigdurende grafrust? [3-puntsschaal: niet of nauwelijks – enige behoefte – sterke behoefte]
23. Is de vraag naar eeuwigdurende grafrust toegenomen de laatste tijd? [3-puntsschaal: geen toename – enige toename – sterke toename]

[indien: ja]

24. Vanuit welke gemeenschap komt de vraag vooral?
 - g) Islamitische gemeenschap
 - h) Joodse gemeenschap
 - i) Mensen die een natuurbegravenis willen
 - j) Rooms-katholieke gemeenschap
 - k) Protestantse gemeenschap
 - l) Anders, namelijk...
25. Wordt de optie 'grafrechten voor onbepaalde tijd' ook gezien als een goed alternatief?

Voorwaarden voor onbepaalde tijd/eeuwigdurende grafrust

[indien is aangegeven dat onbepaalde tijd wordt aangeboden]

26. Is in het reglement van de begraafplaats opgenomen dat er een rechthebbende op het graf dient te zijn? [ja/nee]
 - a. Is het een mogelijkheid voor nabestaanden om hiervoor een stichting aan te stellen? [ja/nee]
27. Is in het reglement opgenomen dat in het onderhoud van het graf voorzien moet zijn? [ja/nee]

Zo ja: betalen nabestaanden hiervoor een periodieke onderhoudsbijdrage of is het ook mogelijk om deze voor een langere periode af te kopen? [ja/nee] Zo ja, hoe lang is deze periode?
28. Zijn er nog andere voorwaarden van belang? [open vraag]

[indien is aangegeven dat eeuwigdurende grafrust wordt aangeboden]

29. Is in het reglement van de begraafplaats opgenomen dat er een rechthebbende op het graf dient te zijn?
 - a. Is het een mogelijkheid voor nabestaanden om hiervoor een stichting aan te stellen?
 - i. Zo ja: hoe vaak is dit het geval?
30. Is in het reglement opgenomen dat in het onderhoud van het graf voorzien moet zijn? Zo nee: waarom niet? Zo ja: betalen nabestaanden hiervoor een periodieke onderhoudsbijdrage of is het ook mogelijk om deze voor een langere periode af te kopen? Zo ja, hoe lang is deze periode?
31. Hoe zijn afspraken over eeuwigdurende grafrust vastgelegd? Zijn deze [meerdere antwoorden mogelijk]:
 - a) opgenomen in het reglement van de begraafplaats;
 - b) opgenomen in overeenkomsten over de uitgifte en het gebruik van een graf;
 - c) opgenomen in notariële aktes;
 - d) of op een andere manier?
32. Zijn er nog andere voorwaarden van belang? [open vraag]
33. Wat voor maatregelen zijn getroffen om eeuwigdurende grafrust te waarborgen? [open vraag]

Kosten voor onbepaalde tijd/eeuwigdurende grafrust

[indien is aangegeven dat grafrechten voor onbepaalde tijd worden aangeboden]

34. Vaststellen van het tarief voor grafrecht voor onbepaalde tijd/keuze voor een financiële constructie: Gaat het om een eenmalig gekocht tarief of om een periodieke betaling? Indien het laatste: welke periode wordt hiervoor aangehouden? (elk jaar, elke 10 jaar of anders?)
35. Wat kosten grafrechten voor onbepaalde tijd?
36. Ervaren begraafplaatsen betalingsproblemen bij rechthebbenden? In welke mate?

[indien is aangegeven dat eeuwigdurende grafrust wordt aangeboden]

37. Vaststellen van het tarief voor eeuwigdurende grafrust/keuze voor een financiële constructie: Gaat het om een eenmalig gekocht tarief of om een periodieke betaling?
38. Wat kost een graf met eeuwigdurende grafrust?
39. Ervaren begraafplaatsen betalingsproblemen bij rechthebbenden? In welke mate?

Knelpunten voor onbepaalde tijd/eeuwigdurende grafrust

[indien eerder niet is aangegeven dat grafrechten voor onbepaalde tijd worden aangeboden]

40. Wat zijn redenen om geen grafrechten voor onbepaalde tijd aan te bieden? [rangschikken van de drie belangrijkste]
 - a) We hebben te weinig ruimte om te voldoen aan de behoefte aan grafrechten voor onbepaalde tijd;
 - b) Het aanbieden van grafrust voor onbepaalde tijd brengt te veel kosten met zich mee voor de begraafplaats (het is niet economisch rendabel, en levert een financieel risico);
 - c) Nabestaanden met een behoefte aan grafrechten voor onbepaalde tijd worden belemmerd door de kosten;
 - d) Nabestaanden met een behoefte aan grafrechten voor onbepaalde tijd zijn niet bereid om (ook in de toekomst) als rechthebbende van het graf op te treden;
 - e) Graven met grafrechten voor onbepaalde tijd zijn vaak vervallen (er wordt te weinig onderhoud gepleegd);
 - f) Er is geen noodzaak om grafrechten voor onbepaalde tijd aan te bieden omdat nabestaanden de grafrechten kunnen verlengen;
 - g) Anders, namelijk:
41. Zijn er wel plannen om grafrechten voor onbepaalde tijd aan te bieden? Ja/nee.

[indien eerder wél is aangegeven dat grafrechten voor onbepaalde tijd worden aangeboden]

42. Welke knelpunten worden er ervaren bij het aanbieden van grafrechten voor onbepaalde tijd? [rangschikken van de drie belangrijkste]

- a) Wij ervaren geen knelpunten;
- b) We hebben te weinig ruimte om te voldoen aan de behoefte aan grafrechten voor onbepaalde tijd;
- c) Het aanbieden van grafrust voor onbepaalde tijd brengt te veel kosten met zich mee voor de begraafplaats (het is niet economisch rendabel, en levert een financieel risico);
- d) Nabestaanden met een behoefte aan grafrechten voor onbepaalde tijd worden belemmerd door de kosten;
- e) Nabestaanden met een behoefte aan grafrechten voor onbepaalde tijd zijn niet bereid om (ook in de toekomst) als rechthebbende van het graf op te treden;
- f) Graven met grafrechten voor onbepaalde tijd zijn vaak vervallen (er wordt te weinig onderhoud gepleegd);
- g) Anders, namelijk:

[indien eerder is aangegeven dat eeuwigdurende grafrust wordt aangeboden]

43. Welke knelpunten worden er ervaren bij het aanbieden van eeuwigdurende grafrust? [rangschikken van de drie belangrijkste]
- a) Wij ervaren geen knelpunten;
 - b) We hebben te weinig ruimte om te voldoen aan de behoefte aan eeuwigdurende grafrust;
 - c) Het aanbieden van grafrust voor onbepaalde tijd brengt te veel kosten met zich mee voor de begraafplaats (het is niet economisch rendabel, en levert een financieel risico);
 - d) Nabestaanden met een behoefte aan grafrechten voor onbepaalde tijd worden belemmerd door de kosten;
 - e) Nabestaanden met een behoefte aan grafrechten voor onbepaalde tijd zijn niet bereid om (ook in de toekomst) als rechthebbende van het graf op te treden;
 - f) Graven met eeuwigdurende grafrust zijn vaak vervallen (er wordt te weinig onderhoud gepleegd);
 - g) Anders, namelijk:

Afsluiting

[voor alle respondenten]

- 44. Wat zijn de belangrijkste risico's voor begraafplaatsen in algemene zin? [open vraag]
- 45. Wat zijn de belangrijkste kansen voor de toekomst van uw begraafplaats in algemene zin? [open vraag]
- 46. Is er nog iets wat u kwijt wilt over dit onderwerp? [open vraag]
- 47. Met enkele begraafplaatsen willen we doorpraten over dit onderwerp. Als u daar geen bezwaar tegen heeft, wil u dan hieronder uw contactgegevens invullen?

Hartelijk bedankt voor het invullen van deze vragenlijst.

Bijlage 2 – Overzicht respondenten

Oriënterende gesprekken:

- het Nederlands-Israëlitisch Kerkgenootschap (NIK);
- Stichting Bijzonder Islamitische Begraafplaatsen in Nederland (BIBIN);
- Branchevereniging Natuurbegraafplaatsen Nederland (Brana);
- Brancheorganisatie Uitvaartondernemingen (BGNU);
- Landelijke Organisatie van Begraafplaatsen (LOB);
- De VNG.

Nabelronde gemeenten

- Gemeente Uithoorn en Ouder-Amstel;
- Gemeente Heerlen;
- Gemeente Noordoostpolder;
- Gemeente Soest;
- Gemeente Wageningen;
- Gemeente Zaltbommel.

Nabelronde begraafplaatsen

- Begraafplaats Arnhem;
- Begraafplaats Bergen op Zoom;
- Begraafplaats Haaksbergen;
- Begraafplaats Hilvarenbeek;
- Begraafplaats Hoogeveen;
- Begraafplaats Sudwest Fryslan;
- Begraafplaats Vijfheerenlanden;
- Begraafplaats Zaltbommel;
- Begraafplaats Zegestede.

Internationaal vergelijkend onderzoek

- Tamara Engels (Belgie);
- Quentin Meunier (Frankrijk);
- Julie Rugg (Engeland);
- Khadija Kadrouch-Outmany (Marokko).

Aanvullende gesprekken

- Gemeente Den Haag;
- Natuurbegraafplaats van Waarde (over islamitisch natuurbegraven);
- Contactorgaan Moslims en Overheid (CMO).
- Landelijke Organisatie van Begraafplaatsen (LOB)

Bijlage 3 – Internationale wetsvergelijking

	Nederland	België (Vlaanderen)	Frankrijk	Duitsland (Neder-saksen)	Duitsland (Noord-rijn-Westfalen)
Type begraaf-plaatsen	Gemeentelijke en bijzondere	Gemeentelijke en intergemeentelijke (soms nog op particuliere die al bestonden voor de wetswijziging)	Gemeentelijke	(1) Draggers van begraafplaatsen (sectie 2, alinea 4) kunnen alleen zijn: 1. Gemeenten, 2. Kerken, parochies, parochieverenigingen en andere religieuze en ideologische gemeenschappen als het gaat om corporaties, instellingen of stichtingen naar publiek recht.	(2) Gemeenten en religieuze gemeenschappen die een publiekrechtelijk bedrijf zijn, mogen begraafplaatsen en crematie-inrichtingen opzetten en onderhouden (eigenaren van begraafplaatsen). (5) De overdracht aan religieuze gemeenschappen of religieuze verenigingen zonder winstoogmerk is toegestaan als deze een continue werking kunnen garanderen.
Typen graven	Algemene en particuliere	Geconcedeerd graf en niet-geconcedeerd graf (algemeen graf)			
Termijnen grafrecht	Het recht kan voor onbepaalde tijd of voor een bepaalde tijd van ten minste tien jaar worden verleend.	De minimale graf-rusttermijn is 10 jaar en de maximale is 50 jaar.	15, 30, 50 of eeuwigdurend.	De minimale rust-tijd na elke begrafenis is 20 jaar. 2 De lagere gezondheidsautoriteit kan: 1. bepaalde individuele begraafplaatsen of delen daarvan een langere minimale rustperiode na het begraven geven, indien anders een gezondheidsrisico voor de omgeving te verwachten is, 2. een kortere minimumrustperiode instellen als er geen publieke bezorgdheid is, en 3. een uitzondering toestaan op de naleving van de minimale rusttijd in individuele gevallen, als er een belangrijke reden is en een publieke bezorgdheid niet in strijd is.	

	Nederland	België (Vlaanderen)	Frankrijk	Duitsland (Neder- saksen)	Duitsland (Noord- rijn-Westfalen)
Mogelijkhe- den verlen- ging van graf- rechten	Het voor bepaalde tijd verleende recht wordt op verzoek, mits ge- daan binnen twee jaar voor het ver- strijken van de ter- mijn, telkens ver- lengd, met dien verstande dat de houder van de be- graafplaats kan be- palen dat een peri- ode van verlenging niet korter is dan vijf jaar en niet langer is dan twin- tig jaar.	Niet-geconcedeerde graven kennen een termijn van 10 jaar en kunnen niet ver- lengd worden. Verlenging van ge- concedeerde graven is wel mogelijk met een maximum van 50 jaar.	Kan altijd ver- lengd worden.		
Periode vóór verstrijken van termijn moet mede- deling wor- den gedaan dat termijn vervalt	Ten minste zes maanden en ten hoogste twaalf maanden voor het verstrijken van de termijn van uit- gifte van een alge- meen graf doet de houder van de be- graafplaats daar- van schriftelijk me- dedeling aan de belanghebbende bij dat graf wiens adres hem bekend is.	Minstens een jaar voor het verstrijken van de concessie of van de hernieuwin- gen ervan, maakt de burgemeester of zijn gemachtigde of het bevoegde orgaan van het interge- meentelijke samen- werkingsverband een akte op waarbij eraan herinnerd wordt dat een aan- vraag om hernieu- wing bij hem moet toekomen. Een afschrift van deze akte wordt een jaar lang zowel bij het graf als aan de ingang van de be- graafplaats uitge- hangen. Als er geen aanvraag voor een hernieu- wing is gedaan, ver- valt de concessie.			

	Nederland	België (Vlaanderen)	Frankrijk	Duitsland (Neder- saksen)	Duitsland (Noord- rijn-Westfalen)
Voorwaarden voor instandhouding van de grafrechten	<p>In geval van kennelijke verwaarlozing van het onderhoud van een particulier graf, kan de houder van de begraafplaats, voor zover de plicht tot onderhoud niet bij hem ligt, deze verwaarlozing vastleggen in een schriftelijke verklaring, die hij toezendt aan de rechthebbende, die binnen één jaar na ontvangst in het onderhoud voorziet.</p> <p>Indien de ontvangst van de verklaring, bedoeld in het vierde lid, niet bevestigd wordt, maakt de houder van de begraafplaats de verklaring bekend bij het graf en bij de ingang van de begraafplaats, gedurende een periode van vijf jaar dan wel totdat in die periode in het onderhoud is voorzien.</p> <p>Indien toepassing is gegeven aan het vierde of vijfde lid en niet alsnog in het onderhoud van het graf is voorzien, vervalt het recht op het graf op het moment dat de periode van één dan wel vijf jaar, bedoeld in het vierde respectievelijk vijfde lid, is verstreken.</p> <p>Indien niet voorzien in het onderhoud van het graf is voorzien, vervalt het recht op het graf zodra de termijn van tien jaar is verstreken.</p>	<p>De geconcedeerde graven moeten onderhouden worden.</p> <p>Onderhoudsverzuim dat verwaarlozing uitmaakt, staat vast als het graf doorlopend onzindelijk, door plantengroei overwoekerd, vervallen, ingestort of bouwvallig is.</p> <p>De verwaarlozing wordt geconstateerd in een akte van de burgemeester of zijn gemachtigde of van het bevoegde orgaan van de intergemeentelijke begraafplaats. Die akte wordt een jaar lang bij het graf en aan de ingang van de begraafplaats uitgehangen.</p> <p>Na het verstrijken van die termijn en bij niet-herstelling kan de gemeenteraad of het bevoegde orgaan van het intergemeentelijke samenwerkingsverband een einde maken aan de concessie. De gemeenteraad kan die bevoegdheid opdragen aan het college van burgemeester en schepenen.</p>	<p>Eeuwigdurende graven kunnen alleen geruimd worden als deze duidelijk verwaarloosd zijn, de nabestaanden hierover geïnformeerd zijn maar hier binnen 3 jaar niets aan gedaan hebben.</p>		

	Nederland	België (Vlaanderen)	Frankrijk	Duitsland (Neder-saksen)	Duitsland (Noord-rijn-Westfalen)
Aanleggen bij-zondere be-graafplaats	<p>Een bijzondere be-graafplaats kan slechts worden aangelegd en in stand gehouden door een kerkge-nootschap dan wel door een privaatrechtelijke rechtspersoon of een natuurlijk persoon.</p> <p>Een kerkgenootschap is gerechtigd tot het hebben van één of meer kerke-lijke begraafplaatsen tot een zodanige uitgestrektheid, als overeenkomt met een redelijk deel van de grond, welke in de gemeente voor be-graafplaatsen bestemd is. De gemeenteraad kan aan een kerkge-nootschap op zijn verzoek toestaan, meer of grotere begraafplaatsen te hebben, onverminderd het recht van de andere kerkge-nootschappen, bedoeld in de eerste volzin.</p>	<p>§ 1. Alleen op gemeentelijke of intergemeentelijke be-graafplaatsen mag worden begraven.</p> <p>§ 2. Op particuliere begraafplaatsen die bestonden op het tijdstip waarop dit decreet in werking treedt, mag echter verder worden begraven.</p> <p>Voor particuliere be-graafplaatsen gelden de artikelen 4 en 17 van dit decreet.</p> <p>§ 3. Afwijkingen van het bepaalde in § 1 kunnen worden toegestaan door de Vlaamse minister, bevoegd voor het gezondheidsbeleid, op voorstel van de burgemeester van de gemeente waar de begraving zal plaatshebben.</p> <p>De minister mag de afwijking slechts toestaan op een op godsdienstige of filosofische overwegingen berustend verzoek, behalve als redenen van hygiëne en volksgezondheid dat niet toelaten.</p> <p>(dit deel gaat over het begraven buiten een particuliere of gemeentelijke be-graafplaats en niet over de aanleg van bijzondere begraafplaatsen)</p>	<p>Over de oprichting, uitbreiding en verplaatsing van een begraafplaats beslist de gemeenteraad.</p> <p>In stedelijke gemeenten en binnen de perimeters van agglomeraties is de oprichting, uitbreiding en verplaatsing van een begraafplaats binnen 35 meter van woningen echter toegestaan op bevel van de vertegenwoordiger van de staat, genomen na een openbaar onderzoek uitgevoerd in overeenstemming met Hoofdstuk III van Titel II van Boek I van de Milieucode en advies van de departementale commissie verantwoordelijk voor het milieu, de gezondheid en de technologische risico's.</p> <p>Een besluit van de Raad van State stelt de voorwaarden voor de toepassing van dit artikel</p>		<p>(1) De aanleg en uitbreiding van de begraafplaatsen van de gemeenten die tot het district behoren en van de religieuze gemeenschappen in de zin van paragraaf 1, lid 2 vereisen goedkeuring. De goedkeuringsinstantie voor begraafplaatsen van de gemeenten is het district (district regulerende instantie) en voor begraafplaatsen van de religieuze gemeenschappen het districtsbestuur. De lagere gezondheidsautoriteit moet bij het goedkeuringsproces worden betrokken.</p> <p>(2) In het geval van begraafplaatsen van religieuze gemeenschappen moet de vergunningverlenende autoriteit de communicatie met de gemeenschap tot stand brengen.</p> <p>(3) De vergunning wordt verleend indien de begraafplaats voldoet aan de eisen van het waterbeheerrecht en de bescherming van de gezondheid en niet in strijd is met andere bepalingen van publiek recht.</p>

	Nederland	België (Vlaanderen)	Frankrijk	Duitsland (Neder- saksen)	Duitsland (Noord- rijn-Westfalen)
Deel op gemeentelijke begraafplaats voor specifieke groepen	<p>1. Voor zover een kerkgenootschap geen gebruik maakt van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 38 wordt op zijn verzoek door burgemeester en wethouders een deel van de gemeentelijke begraafplaats te zijner beschikking gesteld.</p> <p>2. De gemeente blijft belast met het beheer, het onderhoud en de administratie. Over de inrichting, de afscheiding en het gebruik van genoemd deel der begraafplaats, alsmede over de toepassing van de artikelen 35, 43 en 44, wordt overleg gepleegd met het kerkgenootschap.</p>		De wet is seculier en schrijft voor dat er geen delen voor specifieke groepen mogen zijn. Iedereen mag naast elkaar begraven worden.		
Grond voor bijzondere begraafplaats	<p><u>Artikel 40</u></p> <p>1. Voor het aanleggen of uitbreiden van de bijzondere begraafplaats wordt slechts de grond gebruikt, die daartoe door de gemeenteraad is aangewezen.</p> <p>2. Burgemeester en wethouders kunnen maatregelen voorschrijven, welke nodig zijn teneinde de grond geschikt te maken om als begraafplaats te dienen.</p> <p>3. Indien het kerkgenootschap geen eigenaar van de benodigde grond is, dragen burge-</p>		Geen grond voor want wet is seculier.		

meester en wethouders desgevraagd zorg, dat het kerkgenootschap de grond, mede gelet op de staat, waarin deze ingevolge het tweede lid moet verkeren, op redelijke voorwaarden in eigendom kan verwerven. Kunnen burgemeester en wethouders en het kerkgenootschap niet tot overeenstemming komen, dan bepalen gedeputeerde staten op verzoek van een van hen of beide de voorwaarden.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl