

Rapport Gemeentelijke Ombudsman

Familie niet geïnformeerd over ruimen graf

Gemeente Amsterdam

Stadsdeel Amsterdam-Noord

31 maart 2011

RAI10395

Samenvatting

De Noorderbegraafplaats ruimt het graf van een man. Hoewel een kleindochter haar adreswijziging en dat van een oom aan de Noorderbegraafplaats heeft doorgegeven, worden de familieleden niet op de hoogte gebracht. De vrouw ontdekt bij een bezoek aan het graf dat het is geruimd. De Noorderbegraafplaats blijkt de adreswijzigingen niet te hebben verwerkt. De kleindochter neemt contact op met de beheerder maar ze komt er met hem niet uit. Daarom dient ze een klacht bij het stadsdeel in. Omdat ze over het antwoord niet tevreden is, wendt ze zich tot de Gemeentelijke Ombudsman.

Die toetst de gedraging aan het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen. Dit vereiste houdt in dat bestuursorganen hun administratieve beheer en organisatorische functioneren zó inrichten dat de burger van een behoorlijke dienstverlening verzekerd is. Daaronder vallen aspecten als zorgvuldigheid, informatieverstrekking en een deugdelijke postregistratie. Daaraan heeft het in deze specifieke zaak ontbroken, vindt de Gemeentelijke Ombudsman.

Oordeel

Aan het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen is op diverse punten niet voldaan.

Verzoek

Het verzoek tot onderzoek is op 30 juni 2010 schriftelijk ingediend en betreft de gemeente Amsterdam, stadsdeel Noord, Noorderbegraafplaats.

Bevindingen

aanleiding

Verzoeksters grootvader ligt begraven op de Noorderbegraafplaats. Diverse familieleden bezoeken zijn graf geregeld. In 2008 spreekt verzoekster een paar keer met de toenmalige beheerder in verband met de op handen zijnde ruiming van het graf. Zij geeft in september 2008 schriftelijk zowel haar eigen adreswijziging als die van een oom, zoon van haar grootvader, aan de administratie door. Eind november 2009 bezoeken familieleden het graf; er vallen geen bijzonderheden op.

Wanneer verzoekster op 3 januari 2010 het graf wil bezoeken, blijkt dit te zijn geruimd. De familie doet navraag en krijgt in eerste instantie verschillende antwoorden over al dan niet ruiming en de berichtgeving hierover aan de familie. Vervolgens hoort verzoekster dat de Noorderbegraafplaats in maart 2009 een aankondiging van de ruiming naar het oude adres van haar oom heeft gestuurd. De adreswijzigingen bleken niet te zijn verwerkt. De begraafplaats heeft de aankondiging dan ook retour gekregen.

Verder blijkt naast het ossuarium waarnaar de stoffelijke resten na het ruimen zijn gebracht, een berg zand op een afgezet deel van het terrein te liggen. Dat ervaart verzoekster als zeer onprettig. Verzoekster heeft een voor haar onbevredigend gesprek met de beheerder, omdat hij vooral de procedurele kant van de zaak benadrukt.

Ze dient een klacht bij het stadsdeel in. Het stadsdeel stuurt een uitgebreide schriftelijke reactie. Verzoekster kan hierin niet berusten en wendt zich daarom tot de Gemeentelijke Ombudsman.

klachtomschrijving

Het gevraagde onderzoek had betrekking op:

- het ruimen van een graf.

nader onderzoek

Op de website van de Noorderbegraafplaats is de volgende passage opgenomen¹:

Van een aantal rechthebbenden ontvangen we post retour. In dat geval kijken we bij de Burgelijke Stand na waarheen de rechthebbende is verhuisd. Indien de rechthebbende is gestorven, zoeken we rechtsopvolgers. Soms is er sprake van een onvindbare rechthebbende. Is in het betreffende graf tenminste 30 jaar geleden begraven, dan vervalt dit graf weer aan de Noorderbegraafplaats.

reactie van stadsdeel Noord

Op diverse vragen van de Gemeentelijke Ombudsman antwoordt het stadsdeel het volgende.

De passage op de website van de Noorderbegraafplaats heeft betrekking op de nabestaanden van een eigen graf. Zij zijn zowel belanghebbende als rechthebbende.

¹ zie: <http://www.noorderbegraafplaats.nl/begraven/rechthebbenden/>

Gaat het om een algemeen graf, zoals hier, dan is er alleen sprake van belanghebbenden. Ook in die situatie doet de Noorderbegraafplaats uitgebreid onderzoek naar mogelijke belanghebbenden. In dit geval zijn die niet gevonden. Het is niet meer te achterhalen waarom dat niet is gelukt.

Algemene graven worden voor tien jaar uitgegeven. Bij aanvang van die periode wordt dat ook aan belanghebbenden meegedeeld. Zij doen er goed aan om zich er tegen het eind van die periode van te vergewissen of en wanneer ruiming zal plaatsvinden. Desgevraagd voegt het stadsdeel hieraan toe dat de Noorderbegraafplaats nooit heeft overwogen om de ruiming van een algemeen graf via een informatiebordje bij dat graf aan te kondigen.

Medewerkers horen volgens interne afspraak mensen met vragen naar de beheerder te verwijzen. Bezoekers wenden zich in een dergelijke situatie veelal niet tot hem maar tot andere personeelsleden. Dat kan leiden tot misverstanden.

Het zand is gestort op een plaats waar het voor de bezoekers van de begraafplaats de minste hinder veroorzaakt. Het nabijgelegen ossuarium is geen plek waar bezoekers normaliter naar toe gaan. Verder dient het zand op korte afstand van de bouwlocatie te worden gestort om onnodig en hinderlijk geloop te voorkomen. Het is niet te vermijden dat bouwactiviteiten tijdelijk overlast veroorzaken. De Noorderbegraafplaats streeft ernaar deze overlast zo beperkt en zo kortdurend mogelijk te houden.

Het stadsdeel heeft verzoekster bericht dat zij desgewenst bij het ossuarium een gedenkteken kan plaatsen.

reacties op bevindingen

Het resultaat van het onderzoek is als verslag van bevindingen naar verzoekster en naar het stadsdeel gestuurd om na te gaan of de feiten juist zijn weergegeven.

Verzoekster heeft niet gereageerd. Het stadsdeel kan zich vinden in het verslag van bevindingen.

Op enkele aanvullende vragen van de Gemeentelijke Ombudsman antwoordt het stadsdeel voor zover hier van belang het volgende.

Informatieverstrekking aan belanghebbenden

Met ingang van 1 januari 2010 is de Wet op de lijkbezorging gewijzigd. Vanaf die datum moet de houder van de begraafplaats ten minste zes maanden en ten hoogste twaalf maanden voor het verstrijken van de uitgiftetermijn van een algemeen graf dit schriftelijk meedelen aan de belanghebbenden bij dat graf wier adres bekend is². Krijgt de Noorderbegraafplaats de hier bedoelde schriftelijke mededeling retour, dan wordt de Gemeentelijke Basisadministratie geraadpleegd. Daarvoor heeft het stadsdeel naam en geboortedatum of naam en postcode van de belanghebbende(n) nodig. Als één van die gegevens ontbreekt, wordt de belanghebbende niet via de Gemeentelijke Basisadministratie gevonden. Daarnaast maakt de Noorderbegraafplaats ook bij de ingang van de begraafplaats bekend welke algemene graven binnen de hierboven genoemde termijn zullen worden geruimd.

² Artikel 27a Wet op de lijkbezorging

Het plaatsen van informatiebordjes

De Wet op de lijkbezorging bepaalt verder dat de houder van de begraafplaats een rechthebbende schriftelijk informeert over het verstrijken van de termijn. Dat moet binnen een jaar na de aanvang van de termijn waarin verlenging van het recht kan worden verzocht. Reageert de rechthebbende niet binnen drie maanden, dan moet de Noorderbegraafplaats dit bij het graf en bij de ingang van de begraafplaats bekend maken, tot het einde van de periode waarvoor het recht was gevestigd.

De ervaring leert dat rechthebbenden vrijwel niet reageren op bordjes bij het eigen graf. Het plaatsen van een bordje biedt geen zekerheid dat een rechthebbende of een belanghebbende wordt bereikt. Een brief biedt een beter aanknopingspunt voor het stadsdeel, omdat die meestal wordt geretourneerd als hij niet op het juiste adres is bezorgd of als de geadresseerde is verhuisd.

Een algemeen graf heeft drie plaatsen en er zijn dan ook drie belanghebbenden. Bij ruiming kan daarom niet met een algemene mededeling worden volstaan. Er zouden dan voor alle zekerheid drie bordjes moeten worden geplaatst. Te veel bordjes bij de graven zou de sfeer van de begraafplaats negatief beïnvloeden. Daarom wil de Noorderbegraafplaats geen informatiebordjes bij een algemeen graf plaatsen.

Beoordeling

De ombudsman beoordeelt of het bestuursorgaan zich in de door hem onderzochte aangelegenheid behoorlijk heeft gedragen³.

Behoorlijkheidsvereisten

Indien naar het oordeel van de ombudsman de gedraging niet behoorlijk is, vermeldt hij in het rapport welk vereiste van behoorlijkheid is geschonden⁴. In dit onderzoek toetst hij de gedragingen aan het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen.

Overwegingen

Het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen houdt in dat bestuursorganen hun administratieve beheer en organisatorische functioneren inrichten op een wijze die een behoorlijke dienstverlening aan burgers verzekert. Behoorlijke dienstverlening is een veelomvattende norm, waaraan aspecten als zorgvuldigheid, informatieverstrekking en een deugdelijke postregistratie ten grondslag liggen. In deze zaak komen al deze dimensies aan de orde.

Uit de reactie van de Noorderbegraafplaats wordt duidelijk welke maatregelen de beheerder dient te treffen om rechthebbenden en belanghebbenden te informeren. Belanghebbenden zoals verzoekster werden en worden op diverse manieren en momenten geïnformeerd: ten tijde van

³ artikel 9:27 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

⁴ artikel 9:36 lid 2 Algemene wet bestuursrecht

de grafuitgifte, tussen een half jaar en een jaar voor het verstrijken van de uitgiftetermijn via een schriftelijke mededeling alsmede in diezelfde periode via een mededeling bij de ingang van de begraafplaats. Daarmee is de wijze van informatieverstrekking over de ruiming van een algemeen graf op zichzelf behoorlijk.

Vast staat echter dat noch verzoekster noch haar oom een schriftelijke mededeling heeft gekregen. Een deugdelijke registratie zou in dit geval hebben ingehouden dat de Noorderbegraafplaats de adreswijzigingen had geregistreerd. Het is niet duidelijk waarom de adreswijzigingen niet zijn verwerkt. In ieder geval bevestigt de informatie van het stadsdeel verzoeksters relaas dat noch zij noch haar oom over de ruiming van het algemene graf is geïnformeerd. Dat is te betreuren, gezien de gevolgen en de hiermee bij verzoekster en haar familie gepaard gaande emoties. De noodzaak van deugdelijke registratie van adreswijzigingen is van extra belang nu de Noorderbegraafplaats sinds 1 januari 2010 verplicht is om ook belanghebbenden te informeren over de ruiming van een algemeen graf waarin een dierbare ligt begraven.

Een andere zijde van de informatieverstrekking betreft de informatie van medewerkers aan bezoekers. Uiteraard is het toe te juichen dat medewerkers bezoekers van dienst willen zijn door hun vragen te beantwoorden. Desondanks heeft dat niet altijd het beoogde effect, zoals deze zaak leert. De afspraak is dat bezoekers met vragen naar de beheerder worden verwezen. Deze klacht onderstreept het belang hiervan.

Uit de reactie van het stadsdeel over de locatie waar het zand is gestort, blijkt dat de Noorderbegraafplaats een afweging tussen diverse belangen heeft moeten maken. Het resultaat moet zijn dat de voor iedereen minst bezwarende werkwijze wordt gekozen. Hoe zeer de Gemeentelijke Ombudsman begrijpt dat dit verzoekster emotioneert, de keuze van de Noorderbegraafplaats om het zand juist naast het ossuarium te storten, is in het licht van het voorkomen van onnodig en hinderlijk geloop van groter belang.

Oordeel

Aan het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen is op diverse punten niet voldaan.