

Beleidsregel bijzondere begraafplaatsen op eigen terrein binnen de gemeente Brunssum

Inleiding

Bij besluit van 20 oktober 2016, heeft de raad het college opgedragen beleid te maken waarin de mogelijkheid van begraven op eigen terrein wordt opgenomen. De directe aanleiding van dat besluit was dat de raad in de zomer van 2016 geconfronteerd is met een verzoek voor het aanwijzen van een begraafplaats op eigen terrein nadat de feitelijke begrafenis op de gevraagde locatie al plaats had gevonden.

Op grond van de Wet op de lijkbezorging (Wlb) is de gemeenteraad bevoegd locaties aan te wijzen voor het aanleggen van een bijzondere begraafplaats. Tot nu toe heeft de gemeente Brunssum nog geen beleid op dit gebied. Door beleid vast te stellen waarin een toetsingskader is opgenomen, kunnen eventuele verzoeken of aanvragen van particulieren om een bijzondere begraafplaats op eigen grond te realiseren, worden beoordeeld. Bovendien wordt precedentwerking en willekeur hiermee voorkomen.

Bij voorbaat is van belang op te merken dat zowel de Minister als de VNG gemeenten adviseren zeer terughoudend te zijn ten aanzien van de aanleg van bijzondere begraafplaatsen op particulier terrein. Er is geen reden voor de gemeente Brunssum om af te wijken van deze adviezen. In de gemeente Brunssum zal dan ook niet zomaar worden meegewerkt aan een verzoek tot de aanleg van een bijzondere begraafplaats op particulier terrein. Medewerking zal alleen worden verleend als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Het opstellen van helder beleid, waarin die voorwaarden worden opgenomen, is dan ook van groot belang.

Wij benadrukken dat de onderhavige beleidsregel niet geldt voor alle aanvragen voor bijzondere begraafplaatsen. De beleidsregel is nadrukkelijk niet bedoeld voor de aanleg van natuurbegraafplaatsen of kerkelijke begraafplaatsen, maar ziet enkel op het realiseren van een begraafplaats op eigen terrein door particulieren.

Wettelijk kader

Het wettelijk kader wordt gevormd door de *Wet op de lijkbezorging (Wlb)*, het *Besluit op de lijkbezorging (Blb)* en de *Wet op de ruimtelijke ordening (Wro)*. Daarnaast is de *Inspectierichtlijn Lijkbezorging* van het voormalige ministerie van VROM van belang. Hierna worden de relevante bepalingen uit deze wetgeving kort besproken.

- Wet op de lijkbezorging

In artikel 40 van de Wlb is bepaald dat voor het aanleggen of uitbreiden van een bijzondere begraafplaats slechts de grond wordt gebruikt, die daartoe door de gemeenteraad is aangewezen. Burgemeester en wethouders kunnen maatregelen voorschrijven die nodig zijn om de grond geschikt te maken als begraafplaats.

In artikel 41 Wlb is bepaald dat voor het in gebruik nemen van de bijzondere begraafplaats of een deel daarvan de toestemming van burgemeester en wethouders nodig is. Deze toestemming wordt slechts geweigerd als niet aan de wettelijke voorschriften is voldaan.

Concreet betekent dit dat *de gemeenteraad* beslist of een locatie als bijzondere begraafplaats wordt aangewezen en dat *burgemeester en wethouders* desgewenst maatregelen voorschrijven en beslissen tot ingebruikname van de bijzondere begraafplaats. Als de locatie door de raad is aangewezen als bijzondere begraafplaats en voldaan wordt aan de wettelijke regels zullen burgemeester en wethouders toestemming moeten verlenen tot ingebruikname van het terrein als begraafplaats. Als de raad de locatie niet aanwijst als bijzondere begraafplaats, kunnen burgemeester en wethouders ook geen toestemming verlenen tot ingebruikname van het perceel als begraafplaats.

Tegen de besluitvorming van het college en de raad staat voor belanghebbenden beroep open bij Gedeputeerde Staten. De minister kan de uitspraak van Gedeputeerde Staten vervolgens nog schorsen en vernietigen wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

- *Besluit op de lijkbezorging*

Dit besluit vormt de uitvoering van de Wet op de lijkbezorging en regelt de technische aspecten die van belang zijn bij het begraven, zoals de wijze van begraven, de inrichting van een graf en de afstand tussen de graven. De eisen uit dit besluit zijn onverkort van toepassing en hoeven niet afzonderlijk te worden beschreven in deze beleidsregel. Om de eisen uit het Besluit voor burgers eenvoudiger toegankelijk te maken, wordt verwezen naar <http://wetten.overheid.nl/BWBR0009080/2013-01-01>. Via deze link is de actuele versie van het besluit te raadplegen.

- *Wet ruimtelijke ordening*

De Wet ruimtelijke ordening heeft een belangrijke rol in het proces tot aanwijzing van een bijzondere begraafplaats. Om te beginnen omdat er gevaar bestaat voor ongeordend gebruik van de ruimte. Verder moet de aanleg van een bijzondere begraafplaats op eigen terrein in overeenstemming zijn of in overeenstemming kunnen worden gebracht met het ter plaatse geldende planologisch regime (bestemmingsplan of beheersverordening). Dit kan mogelijk zijn als de ruimtelijke relevantie van een begraafplaats nihil is. Dit moet per verzoek worden beoordeeld.

De huidige bestemmingsplannen en beheersverordeningen van de gemeente Brunssum bieden geen rechtstreekse mogelijkheid om begraafplaatsen op eigen terrein te realiseren. Dat betekent dat een aanvraag daartoe altijd in strijd is met het ruimtelijk beleid van de gemeente. Als gevolg daarvan moet een afweging worden gemaakt om al dan niet medewerking te verlenen aan afwijking van het planologisch regime. Afwijking is alleen mogelijk middels een uitgebreide omgevingsvergunningprocedure of een herziening van het bestemmingsplan.

Het feit dat er binnen de gemeente Brunssum voldoende kwantitatief en kwalitatief aanbod is van begraafmogelijkheden in relatie tot ongeordend gebruik van ruimte met langdurige ruimtelijke gevolgen voor de omgeving, leidt tot de conclusie dat zeer terughoudend zal worden omgegaan met verzoeken voor aanwijzing van een particuliere begraafplaats op eigen terrein.

De hiervoor besproken wettelijke voorschriften hebben vooral betrekking op de technische aspecten die van belang zijn voor het aanleggen van een bijzondere begraafplaats. Voor een goede afweging van het algemeen belang en het belang van de aanvrager, worden gemeentelijke randvoorwaarden opgesteld.

- Inspectierichtlijn Lijkbezorging

De Inspectierichtlijn Lijkbezorging is opgesteld door de Inspectie Milieuhygiëne. De taken van deze Inspectie zijn sinds 1 januari 2002 vervallen en, voor een deel, overgenomen door de VROM-inspectie (tegenwoordig 'Inspectie Leefomgeving en Transport'). De Inspectierichtlijn Lijkbezorging is, vanwege zijn waarde als bron van antwoorden voor vragen uit de praktijk tot op heden in gebruik gebleven.

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, op verzoek van de Landelijke Organisatie van Begraafplaatsen (Lob) en de VNG, zijn bepaalde onderdelen van de Inspectierichtlijn geactualiseerd. De ledenbrief van de VNG alsmede de 'technische adviezen voor de inrichting van begraafplaatsen en graven' worden als bijlage toegevoegd aan deze beleidsregel en zullen integraal onderdeel uitmaken van het toetsingskader dat de raad hanteert bij beoordeling van een verzoek om begraven op eigen terrein toe te staan.

Gemeentelijke voorwaarden

1. de aanvrager is eigenaar van de grond;
2. de aanvrager is een natuurlijk persoon en handelt niet met het oog op commerciële doeleinden;
3. er mag geen zakelijk recht (zoals erfdienstbaarheid, erfpacht of recht van opstal) rusten op de grond waarop het graf zal worden aangelegd;
4. in het perceel mogen geen kabels, leidingen of andere nutsvoorzieningen voorkomen in een straal van 20 meter rondom de gewenste begraafplaats;
5. per aaneengesloten stuk grond (perceel) mogen maximaal 3 personen worden begraven. Afhankelijk van de situatie ter plaatse mogen de graven boven of naast elkaar worden opgericht;
6. de aanvraag moet duidelijk omschrijven voor hoeveel personen de begraafplaats bedoeld is;
7. vast moet staan dat de nabestaanden voldoende binding met de grond behouden, gedurende de termijn dat de grafrust gewaarborgd moet blijven (in elk geval 10 jaar na begraven).
8. er moet worden voldaan aan de technische eisen, die zijn gesteld in het Besluit op de lijkbezorging (te vinden in de bijlage bij deze beleidsregel);
9. de aanvrager dient een geohydrologisch onderzoek te overleggen, waaruit blijkt dat:
 - a. het graf zich tenminste 30 centimeter boven de gemiddelde grondwaterstand bevindt;
 - b. er een ontwaterings- en afwateringssysteem rond de begraafplaats aanwezig is, dat zorg draagt voor de vereiste grondwaterpeilbeheersing en waarborgt dat

eventuele verontreiniging zich niet (ongecontroleerd) naar de omgeving kan verspreiden via het oppervlaktewater of het grondwater, inclusief de diepere, onderliggende bodemlagen;

10. de locatie mag niet in een grondwaterbeschermingsgebied liggen;
11. de afstand van het graf tot de openbare weg, de perceelsgrens met derden, woning, of een als woonruimte in gebruik zijnde gebouw bedraagt minimaal 30 meter;
12. de locatie waar het graf is beoogd, dient voor het zicht vanaf een openbare weg of een openbaar toegankelijk perceel, visueel afgeschermd te worden met behulp van een natuurlijke, fysieke afscheiding met een minimale hoogte van 1.80 meter die in het landschap past. De wijze waarop aan deze afscheiding invulling wordt gegeven is ter beoordeling aan het college en kan eventueel worden vastgelegd door middel van een privaatrechtelijke overeenkomst. Voor een dergelijke afscheiding kan een omgevingsvergunning voor het onderdeel bouwen benodigd zijn en aanvrager dient zich er dan ook van te vergewissen dat een dergelijke omgevingsvergunning kan worden verleend;
13. de locatie mag niet binnen de bebouwde kom (zoals bepaald de Bouwverordening van de Gemeente Brunssum) liggen;
14. de aard, en het feitelijke huidige gebruik van het perceel zit de aanwijzing niet in de weg (er worden geen specifieke waarden aangetast, het bestaande feitelijke gebruik blijft mogelijk);
15. het aan te wijzen (deel van het) perceel ligt niet in een gebied waarvoor het aannemelijk is dat een wijziging van de huidige bestemming of het huidige gebruik zal optreden en die de grond daardoor voor het gebruik als begraafplaats blijvend ongeschikt maakt;
16. het aan te wijzen (deel van het) perceel ligt niet in een gebied waar ruimtelijke ontwikkelingen zijn voorzien;
17. de aanvrager dient een aanvraag om een omgevingsvergunning (inclusief goede ruimtelijke onderbouwing) in om de strijdigheid met het bestemmingsplan op te lossen. Aan deze afwijking van het bestemmingsplan kunnen nadere voorwaarden gesteld worden, bijvoorbeeld in het kader van archeologie, cultuurhistorie of natuurregeling;

Deze voorwaarden zijn limitatief, hetgeen betekent dat in elk geval aan alle voorwaarden voldaan moet zijn om in aanmerking te komen voor aanwijzing van een perceel als bijzondere begraafplaats op eigen terrein.

Delegatiebepaling

De bevoegdheid tot het aanwijzen van grond als bijzondere begraafplaats op eigen terrein, als bedoeld in artikel 40, lid 1 van de Wlb, is bij besluit van [datum vaststelling beleid] gedelegeerd aan het college dat bij de uitoefening van de bevoegdheid altijd de voorwaarden uit deze beleidsregel in acht neemt. Het college verschaft de raad inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheid.

De bevoegdheid tot het (achteraf) wijzigen van het bestemmingsplan, blijft bij de gemeenteraad echter de raad heeft bij besluit van [datum vaststelling beleid] bepaald dat een verklaring van geen bedenkingen niet benodigd is indien een afwijking van het bestemmingsplan ten behoeve van het graf wordt verleend middels de uitgebreide omgevingsvergunningprocedure, mits aan de hiervoor gestelde randvoorwaarden is voldaan.

Procedure tot aanwijzing van een begraafplaats op eigen terrein

Indien een burger een verzoek doet om aanwijzing van een bijzondere begraafplaats op eigen terrein, dan ziet de procedure er als volgt uit:

1. de aanvrager doet een verzoek aan de gemeente om een begraafplaats op eigen terrein te mogen aanleggen en dient tevens een aanvraag om omgevingsvergunning met goede ruimtelijke onderbouwing in indien de begraafplaats in strijd is met het ter plaatse geldende bestemmingsplan;
2. dit verzoek wordt eerst ambtelijk getoetst aan dit beleid, het ter plaatse vigerende ruimtelijke beleid en eventueel andere relevante zaken, zoals de situatie ter plaatse;
3. het ambtelijk advies wordt voorgelegd aan het college;
4. het college kan als volgt besluiten:
 - a. Het college werkt mee en besluit de gevraagde locatie in principe aan te wijzen als begraafplaats. De uitgebreide omgevingsvergunningprocedure wordt vervolgens opgestart en indien dit positief verloopt wordt de beoogde locatie definitief aangewezen. Dit besluit wordt gepubliceerd. Voor belanghebbenden staat beroep open bij Gedeputeerde Staten tegen dit besluit.
 - b. Indien medewerking niet gewenst is zal het college het verzoek afwijzen en daartegen staat voor belanghebbenden, waaronder de aanvrager, beroep open bij Gedeputeerde Staten;
5. Nadat zowel het aanwijzingsbesluit als de omgevingsvergunning onherroepelijk in werking zijn getreden, kan de aanvrager beginnen met de inrichting van de begraafplaats;
6. Nadat de inrichting door de aanvrager is afgerond, dient de aanvrager een verzoek om ingebruikname van de begraafplaats te doen aan het college;
7. Nadat deze toestemming tot ingebruikname is verkregen, kan de begraafplaats feitelijk worden gebruikt als zodanig.
8. Bij de eerstvolgende herziening van het ter plaatse geldende planologisch regime (het bestemmingsplan of de beheersverordening) zal de gewijzigde bestemming van het (deel van het) aangewezen perceel worden meegenomen en positief worden bestemd. Tevens wordt een wijzigingsbevoegdheid opgenomen om bij verwijdering van het graf de 'grafbestemming' er weer af te kunnen halen .

Met de aanvrager kunnen nadere afspraken worden vastgelegd bij privaatrechtelijke overeenkomst omtrent bijvoorbeeld rechtsopvolging en het waarborgen van de grafrust.

Begraving

Voordat vervolgens daadwerkelijk een begraving op eigen terrein mag plaatsvinden, moet aan de volgende voorwaarden worden voldaan:

1. begrafenissen dienen minimaal 24 uur van tevoren te worden gemeld bij de gemeente. Een ambtenaar van de burgerlijke stand dient, op grond van artikel 11 van de Wlb schriftelijk verlof te geven voor het begraven;

2. de voorbereiding voor de begraving en de daadwerkelijke begraving mag voor eigen rekening en risico worden uitgevoerd door de aanvrager, met dien verstande dat daarbij een toezichthouder en medewerker van de afdeling Openbare Ruimte aanwezig dienen te zijn om toezicht te houden.

Periode na begraving

Nadat aan alle voorgaande voorwaarden is voldaan, en het graf op eigen terrein in gebruik is genomen, gelden de volgende voorwaarden:

1. De aanvrager (en eventuele rechtsopvolgers) moet(en) dulden dat de gemeente op elk gewenst moment, maar minimaal 1 maal per jaar, toegang kan krijgen tot het perceel waar het graf is aangelegd in het kader van haar toezichthoudende bevoegdheid;
2. Indien de gemeente verwaarlozing van het graf constateert, kan de gemeente besluiten de eigenaar aan te schrijven het graf te onderhouden of kan de gemeente op kosten van de eigenaar het graf ruimen;
3. Bij een herbegraving, zowel binnen als buiten de grafrusttermijn, komen de kosten voor rekening van de nabestaanden;
4. Bij sluiting van de begraafplaats dient daarvan onverwijld melding te worden gedaan aan het college van burgemeester en wethouders op grond van artikel 43 Wlb.

Leges

De voor het aanleggen van een bijzondere begraafplaats op eigen terrein relevante tarieven in de 'Verordening op de heffing en invordering van leges en werken voor derden' van de gemeente Brunssum zijn van toepassing

Inspraak

De beleidsregel is voorbereid conform afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Op grond daarvan is de beleidsregel gedurende 6 weken ter inzage gelegd voor eenieder. Van de geboden mogelijkheid tot inspraak (schriftelijk of mondeling) is [wel / geen] gebruik gemaakt.

Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze beleidsregel treedt in werking op de dag na bekendmaking.
2. Deze beleidsregel wordt aangehaald als 'Beleidsregel bijzondere begraafplaatsen op eigen terrein gemeente Brunssum'

Aldus besloten in de openbare vergadering van de raad van de gemeente Brunssum, gehouden op 2018

De griffier,

De voorzitter,

Datum bekendmaking beleidsregel: 2018