

Oplegnotitie Vaststellen beleid "Bijzondere begraafplaatsen op eigen terrein binnen de gemeente Brunssum"

Registratiekenmerk 836817
Gemeentebladnr. 2018/5

Rol van de raad

De raad krijgt dit raadsvoorstel voorgelegd

De gemeenteraad is bevoegd tot het aanwijzen van een terrein als bijzondere begraafplaats en derhalve ook bevoegd tot het vaststellen van beleid dienaangaande.

Context van het raadsvoorstel

Een korte beschrijving waarom het raadsvoorstel nu aan de raad voorgelegd wordt:

Het beleid "Bijzondere begraafplaatsen op eigen terrein binnen de gemeente Brunssum" is tot stand gekomen in samenwerking met een raads werkgroep en heeft onlangs 6 weken ter inzage gelegen. Gedurende deze termijn zijn geen zienswijzen ingekomen. Het beleid kan ongewijzigd worden vastgesteld.

Opties van het raadsvoorstel op hoofdlijnen

Het raadsvoorstel ziet op de vaststelling van beleid op grond waarvan een aanvraag om een bijzondere begraafplaats aan te wijzen kan worden toe- of worden afgewezen.

Verder wordt uw raad verzocht om de besluitvorming dienaangaande te delegeren aan het college mits het besluit conform het beleid wordt genomen. Aangezien in nagenoeg alle gevallen tevens een uitgebreide omgevingsvergunningprocedure gevolgd zal moeten worden, wordt u tevens verzocht te besluiten dat een verklaring van (geen) bedenkingen niet benodigd is bij een dergelijke aanvraag.

Financiële / personele / juridische gevolgen?

Aan dit voorstel zitten geen financiële of personele consequenties. Juridisch gevolg is dat aanvragen moeten worden afgedaan conform het vastgestelde beleid. Afwijken van het beleid is slechts sporadisch en goed onderbouwd mogelijk. De delegatiebevoegdheden zien overigens niet op afwijken van het beleid en een verzoek moet in dat geval dus altijd worden voorgelegd aan de raad.

Is achteraf meetbaar of de doelstellingen gehaald zijn?

Naar verwachting zal het aantal verzoeken om op eigen terrein te begraven nihil zijn. Alsdan zal pas blijken of het beleid werkt.

Is er een tijdpad bijgevoegd?

Nee, want het beleid wordt gepubliceerd en treedt de dag erna in werking. Er is dus geen sprake meer van een vervolgprocedure of iets dergelijks.

Zijn er bijlagen bijgevoegd of ter inzage?

- 1) Ontwerp-beleid "Bijzondere begraafplaatsen op eigen terrein binnen de gemeente Brunssum" (zaaknr. 779969, documentnr. 780205)
- 2) Aanvullende toelichting op het beleid (zaaknr. 779969, documentnr. 779970)

Raadsvoorstel

Collegeverg. d.d. : 24 juli 2018
Registratiekenmerk : 836817
Gemeentebladnr. : 2018/5
Afdeling : Ruimtelijke ontwikkeling en vastgoed
Behandelveorstelnr. : 836817
Portefeuillehouder : J.M.H. Palmen
Onderwerp : Vaststellen beleid "Bijzondere begraafplaatsen op eigen terrein binnen de gemeente Brunssum"

Raadsverg. d.d. : 18 september 2018
Uiterlijke
beslisdatum : (Motivering, wettelijke verplichting c.q. toezegging)

Aan de raad,

Voorstel/ambtelijk advies

De Raad van de gemeente Brunssum gemeentebladnummer 2018/5;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 24 juli 2018, afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling en Vastgoed;

gehoord de raadscommissie op 4 september 2018;

gelet op het bepaalde in artikel 40 Wet op de lijkbezorging, artikel 4:81 Algemene wet bestuursrecht, artikel 156 Gemeentewet en artikel 2.12 lid 1 sub a onder 3° Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) jo artikel 2.27 Wabo jo artikel 6.5 lid 1 Besluit omgevingsrecht;

Besluit:

1. Het beleid "Bijzondere begraafplaatsen op eigen terrein binnen de gemeente Brunssum" vast te stellen;
2. De besluitvorming omtrent een verzoek om een terrein aan te wijzen als bijzondere begraafplaats te delegeren aan het college, mits het besluit dienaangaande (toewijzen of afwijzen) past binnen het vastgestelde beleid;
3. Een verklaring van (geen) bedenkingen niet nodig te achten bij de besluitvorming omtrent een aanvraag om een omgevingsvergunning, mits het collegebesluit dienaangaande (verlenen of weigeren) past in het vastgestelde beleid.

3. Aanleiding

In de zomer van 2016 werd deze gemeente geconfronteerd met een verzoek tot begraven in de achtertuin van het woonhuis gelegen aan de Slesingerstraat 2.

Op 20 oktober 2016 heeft de raad besloten om in principe bereid te zijn medewerking te verlenen aan begraven op eigen terrein. De raad heeft letterlijk het navolgende besluit genomen:

- In principe het perceel kadastraal bekend gemeente Brunssum, sectie H nummer 377, Slesingerstraat 2 aan te wijzen als bijzondere begraafplaats, onder de voorwaarde dat aan alle wettelijk, vergunnings- en technische eisen voldaan is of kan worden;
- Definitieve besluitvorming tot aanwijzing van de grond plaats zal vinden, nadat de daarvoor noodzakelijke procedure tot wijziging van het bestemmingsplan/beheersverordening is gevolgd;
- Het college op te dragen zo spoedig mogelijk een wijziging van het bestemmingsplan/ beheersverordening aan de gemeenteraad voor te leggen;
- Het college op te dragen beleid voor te bereiden waarin in ieder geval de mogelijkheid van particulier begraven op eigen terrein wordt opgenomen;
- Een raadswerkgroep te formeren, die bij de voorbereiding van het beleid wordt betrokken

4. Probleemstelling

Naar aanleiding van dit besluit zijn vervolgens 2 sporen uitgezet.

- a. Procedure om te komen tot de legalisering van de reeds aangelegde begraafplaats op eigen terrein

Verzoeker is verzocht een omgevingsvergunning aan te vragen aangezien het gebruik van een deel van de tuin als begraafplaats niet is toegestaan. In de raadsvergadering van 5 juni 2018 heeft uw raad hiervoor een verklaring van geen bedenkingen afgegeven en op 25 juli 2018 is de omgevingsvergunning afgegeven. Vooruitlopend op de vergunningverlening is de uitgebreide procedure toegepast en heeft de ontwerp-vergunning gedurende 6 weken voor eenieder ter inzage gelegen. Gedurende deze termijn zijn geen zienswijzen ingekomen.

b. Opstellen van een algemeen beleid met medewerking van een raadswerkgroep

Eind november 2016 heeft een ambtelijk overleg plaatsgevonden met de ingestelde raadswerkgroep. Vervolgens is medio 2017 een aanvang gemaakt met het opstellen van beleid en dit is op diverse momenten met de raadswerkgroep kortgesloten. Vanwege het unieke karakter van dit beleid en een uiterst zorgvuldige afweging heeft dit wat meer tijd gekost dan in beginsel was voorzien. Aangezien het vergunningentraject ook wat trager verliep, was dit verder ook geen enkel probleem.

Vanaf 26 april 2018 t/m 6 juni 2018 heeft het ontwerp-beleid (tegelijkertijd met de uitgebreide omgevingsvergunningprocedure ten behoeve van het tuingraf aan de Slesingerstraat) voor eenieder ter inzage gelegen. Ten aanzien van dit ontwerp-beleid zijn eveneens geen zienswijzen ingekomen.

Het beleid kan nu ongewijzigd worden vastgesteld.

Daarnaast is het wenselijk om de bevoegdheid tot het aanwijzen (of afwijzen) van een bijzondere begraafplaats (zoals geregeld in artikel 40 van de Wet op de lijkbezorging) te delegeren aan het college. Dit geldt ook voor de planologische procedure die in (nagenoeg) alle gevallen benodigd is om de begraafplaats te kunnen realiseren.

5. Doelen / beoogd resultaat

a. wat willen we bereiken? Het vaststellen van beleid aan de hand waarvan een verzoek tot het oprichten van een bijzondere begraafplaats op eigen terrein kan worden beoordeeld.

b. wat gaan we ervoor doen?

- inschakeling Beter Buren wenselijk / mogelijk? Niet van toepassing

- zelf initiatief nemen e/o initiatief burgers / maatschappelijk middelveld / bedrijfsleven bevorderen? Het initiatief tot het oprichten van de begraafplaats ligt bij de burger en de gemeente toetst de aanvraag aan het beleid.

c. hoe meten we of het beoogde resultaat is bereikt?

- indicator: het aantal aanvragen om een bijzondere begraafplaats te mogen realiseren.

- bron: het beleid "Bijzondere begraafplaatsen op eigen terrein binnen de gemeente Brunssum"

6. Kaders

a. algemene beleidskaders (landelijk / provinciaal / lokaal)

Het aanwijzen van een begraafplaats is op grond van artikel 40 van de Wet op de lijkbezorging de bevoegdheid van de raad. Deze bevoegdheid kan worden gedelegeerd aan het college op grond van artikel 156 van de Gemeentewet. Het college beslist vervolgens over de ingebruikname van de begraafplaats (artikel 41 Wet op de lijkbezorging). Aangezien alleen onze openbare begraafplaatsen (zowel gemeentelijke als kerkelijke begraafplaatsen) positief bestemd zijn, is begraven in eigen tuin altijd wel in strijd met het bestemmingsplan. Om deze strijdigheid op te heffen dient een passende planologische procedure te worden gevolgd. In de meeste gevallen zal een uitgebreide omgevingsvergunningprocedure worden toegepast. Alsdan is een verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad benodigd. Ook deze bevoegdheid kan worden gedelegeerd in die zin dat de raad ingevolge artikel 6.5 lid 3 van het Besluit omgevingsrecht kan bepalen in bepaalde gevallen een verklaring van geen bedenkingen niet nodig te achten.

b. autonoom beleid / taken in medebewind?

Gemeenten zijn vrij om te bepalen of zij medewerking aan begraven op eigen terrein wensen te verlenen. Wel is door het Ministerie eerder aangegeven dat begraven op eigen terrein niet wenselijk is vanwege het langdurige ruimtebeslag door de verplichte grafrusttermijn (minimaal 10 jaar en 20 jaar rust na ontruimen graf). Ook gelden diverse voorwaarden waaraan een begraafplaats moet voldoen.

Omdat een verzoek tot begraven op eigen terrein niet vaak voorkomt, hebben de meeste gemeenten hier nog geen specifiek beleid voor ontwikkeld. Het weinige beleid dat er is, is meestal ook voortgekomen uit een concreet verzoek tot begraven op eigen terrein in de desbetreffende gemeente. Die betreffende gemeenten hebben over het algemeen begraven op eigen terrein wel mogelijk gemaakt, maar in bepaalde gevallen zijn de voorwaarden dermate streng dat het feitelijk nagenoeg onmogelijk is om een graf op eigen terrein op te richten.

c. past het voorstel in de strategische visie?

- ja / nee: Niet van toepassing

- toelichting: Het betreft hier incidentenbeleid en dit kon uiteraard niet worden voorzien in de Strategische Visie.

d. relatie met programmabegroting?

- **programma:** 4, Brunssum werkt!
- **beleidsveld:** Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing.

7. Argumenten / overwegingen

Aandachtspunt bij het opstellen van dit beleid was begraven op eigen terrein onder voorwaarden mogelijk te maken, zonder dat het langdurige ruimtebeslag (her)ontwikkeling van gebieden onmogelijk zou maken. Verder was de insteek dat er fysiek ook voldoende ruimte aanwezig was voor het oprichten van een begraafplaats en dat omwonenden en/of andere belanghebbenden (zoals bijvoorbeeld het Waterschap of nutsbedrijven) daar geen last van zouden hebben. Desalniettemin moest voorkomen worden dat het oprichten van een graf onuitvoerbaar werd gemaakt, want dan zou het op 20 oktober 2016 vastgestelde raadsbesluit een farce zijn geweest.

In het onderhavige beleid is daarom getracht om middels een aantal voorwaarden ruimte te bieden voor begraven op eigen terrein. Deze voorwaarden zijn expliciet verwoord in bijgaande nota. Meest relevant is dat begraven op eigen terrein alleen buiten de bebouwde kom wordt toegestaan, dat voldaan moet worden aan een aantal technische en fysieke eisen en dat per (aaneengesloten) stuk grond maximaal 3 graven mogen worden aangelegd. Ook relevant is dat de gemeente toezicht moet worden verschaft bij het begraven en periodiek om te controleren of de grafurust nog steeds gewaarborgd is. Bovendien is in de Legesverordening een tarief opgenomen voor de afhandeling van verzoeken tot het aanleggen van een bijzondere begraafplaats op eigen terrein.

Meest lastige voorwaarde is dat op de betreffende locatie geen sprake mag zijn van een ruimtelijke ontwikkelingen. Niet elke beoogde ruimtelijke ontwikkeling is echter al vertaald in een structuurvisie of bestemmingsplan. In die gevallen zullen ook nog prille niet uitgewerkte ontwikkelingen in de toets worden meegenomen. Bovendien zal naar de locatie aan zich worden gekeken. Een beoogde begraafplaats aan de rand van een natuurgebied zal meer kans van slagen hebben dan midden op een bedrijventerrein of in een agrarisch gebied. In een natuurgebied zijn immers nagenoeg geen ontwikkelingen mogelijk en een nabij gelegen ontwikkeling kan dan eventueel worden gerealiseerd met inachtneming van het aangelegde graf (eromheen).

Binnen de raads werkgroep is veel discussie geweest over het delegeren van de bevoegdheid om een locatie als begraafplaats aan te wijzen aan het college.

Bij het vaststellen van dit beleidskader is zowel de raad als het college aan dit beleidskader gebonden en is delegatie dus een logisch vervolg. Bovendien wordt het proces (inclusief tijdverloop) hierdoor enorm versneld en is het dus ook praktischer. De raad wordt in ieder geval door het college geïnformeerd over besluitvorming dienaangaande en mocht het beleid (op onderdelen) tekortschieten dan kan dit altijd nog worden bijgesteld. De raad kan overigens op elk moment de verleende delegatie ook weer intrekken.

Het is tenslotte altijd mogelijk om in positieve (meewerkend) of negatieve zin (afwijzend) van het beleid af te wijken, maar dit dient dan goed onderbouwd te worden. In dat geval wordt het verzoek altijd ter besluitvorming aan de raad voorgelegd. Het college kan dus alleen zelfstandig een verzoek afdoen indien de besluitvorming conform het beleid is.

8. Advies

Uw raad wordt voorgesteld als volgt te besluiten:

1. Het beleid "Bijzondere begraafplaatsen op eigen terrein binnen de gemeente Brunssum" vast te stellen;
2. De besluitvorming omtrent een verzoek om een terrein aan te wijzen als bijzondere begraafplaats te delegeren aan het college, mits het besluit dienaangaande (toewijzen of afwijzen) past binnen het vastgestelde beleid;
3. Een verklaring van (geen) bedenkingen niet nodig te achten bij de besluitvorming omtrent een aanvraag om een omgevingsvergunning, mits het collegebesluit dienaangaande (verlenen of weigeren) past in het vastgestelde beleid.

9. Aanpak / uitvoering

a. financiële gevolgen en dekking

- **kosten:** Dit beleid is tot stand gekomen binnen de beschikbare personele capaciteit en heeft dus geen extra kosten met zich gebracht. Indien een concreet verzoek tot het oprichten van een begraafplaats wordt ingediend dan zijn alle daarbij behorende kosten en risico's geheel voor verzoeker.

- **dekking (product- / activiteitencode):** Niet van toepassing

- **restantbudget na aftrek kosten:** Niet van toepassing

- **restantbudget voldoende om resterende verplichtingen te dekken:** Niet van toepassing

b. risico's?

- **omschrijving risico ('s):** financieel / anders t.w.:

U dient er rekening mee te houden dat het gehele proces (aanwijzing van de begraafplaats en de ruimtelijke procedure)

langere tijd in beslag neemt en dat een in principe verleende medewerking aan het eind van de rit zou kunnen stranden, bijvoorbeeld door een zienswijze van een belanghebbende of het niet kunnen voldoen aan een technische voorwaarde. Indien een aanvraag ruim op tijd (dus ruim vóór het overlijden van de persoon waarvoor het graf bedoeld is) wordt ingediend en wordt afgehandeld zijn er (nagenoeg) geen risico's.

Lastiger wordt het in situaties zoals anderhalf jaar geleden, waarbij de aanvraag pas wordt ingediend na overlijden van de persoon waarvoor het graf op eigen terrein bedoeld is. De wet vereist dat binnen 6 dagen begraven wordt terwijl het besluitvormingsproces maanden tijd in beslag zal nemen. In die gevallen zal een soort quickscan moeten bepalen of medewerking in beginsel haalbaar is en zou vervolgens begraven gedoogd kunnen worden totdat een en ander formeel is geregeld. Mocht een dergelijk traject dan toch niet haalbaar blijken dan loopt verzoeker het risico dat de overledene moet worden opgegraven en vervolgens moet worden herbegraven. Dit zal goed gecommuniceerd moeten worden met de verzoeker.

Een ander aspect is dat begraven op eigen terrein alleen buiten de bebouwde kom zal worden toegestaan. Een verzoek binnen de bebouwde kom zal dus altijd worden afgewezen. Dat is goed te motiveren, maar gelet op alle emoties bij het overlijden van een persoon, kan een verzoeker zich ongelijk behandeld voelen. Hem of haar wordt immers het recht ontnomen om zijn / haar overleden dierbare op zijn eigen perceel te laten rusten terwijl ook zijn perceel voldoende van de burens is afgeschermd. En net zoals soms zonder vergunning wordt gebouwd of andere activiteiten worden ontplooid, kan de betreffende persoon besluiten om zijn dierbare toch illegaal te begraven. De vraag is dan hoe wij daar gelet op alle emoties mee om zullen gaan. Gelet op de wet zullen wij het lichaam van de overledene dan toch op moeten (laten) graven en dit zal ongetwijfeld de nodige (negatieve) publiciteit met zich brengen.

- **omschrijving beheermaatregelen:** Dit beleid op gezette tijden evalueren en blijven toetsen aan nieuwe regelgeving. Dit betekent dat bij de behandeling van een verzoek wordt gekeken of het beleid toepasbaar is en bij het opstellen van nieuw ruimtelijk beleid moet meegenomen worden of dit consequenties heeft voor het onderhavige beleid. Tevens zullen relevante wetswijzigingen en landelijke ontwikkelingen op de voet gevolgd worden.

- **gevolgen voor weerstandsvermogen:** Niet van toepassing, want de risico's hebben geen financiële gevolgen.

c. tijdpad / mijlpalen / vervolgtraject / evaluatie

Indien uw raad het beleid vaststelt, wordt dit gepubliceerd en treedt het beleid de dag daarna in werking. Tegen het vastgestelde beleid kunnen dan ook geen rechtsmiddelen worden aangewend. Bij toepassing van het beleid kunnen wel rechtsmiddelen worden aangewend. Zo staat tegen de besluitvorming omtrent het aanwijzen van een bijzondere begraafplaats beroep open bij Gedeputeerde Staten van Limburg en tegen de besluitvorming omtrent de omgevingsvergunning staat beroep en hoger beroep bij de rechtbank open.

De besluitvorming omtrent delegatie wordt eveneens zo spoedig mogelijk gepubliceerd en treedt dan een dag later in werking. Evaluatie van het beleid vindt plaats na elk verzoek om een terrein als bijzondere begraafplaats aan te wijzen. De raad wordt ook in geval van delegatie zo spoedig mogelijk geïnformeerd omtrent een dergelijk verzoek.

d. uitvoerende partners intern en extern (werkstructuur): Het beleid is ambtelijk voorbereid door de juristen van de afdelingen Publieksdiensten en ROV en tevens besproken met de medewerker begraafplaatsen van de afdeling Openbare Ruimte. Zoals vermeld is tevens een raads werkgroep in het proces betrokken.

e. communicatie intern en extern?

- **advies / instemming / informatie OR:** Niet van toepassing, want geen personele aangelegenheid.

- **persbericht:** Alleen een publicatie van de vaststelling van het beleid en het eventuele delegatiebesluit.

- **terinzagelegging:** Het beleid kan na de publicatie worden geraadpleegd via www.overheid.nl of kan anderszins bij de gemeente worden opgevraagd.

- **overig extern:** Niet van toepassing

10. Bijlagen

1) Ontwerp-beleid "Bijzondere begraafplaatsen op eigen terrein binnen de gemeente Brunssum" (zaaknr. 779969, documentnr. 780205)

2) Aanvullende toelichting op het beleid (zaaknr. 779969, documentnr. 779970)

Het college van burgemeester en wethouders,

wnd. burgemeester.

secretaris.

Raadsbesluit

Gemeentebld nr. : 2018/5
Afdeling : Ruimtelijke ontwikkeling en vastgoed
Registratiekenmerk : 836817

De Raad van de gemeente Brunssum gemeentebldnummer 2018/5;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 24 juli 2018, afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling en Vastgoed;

gehoord de raadscommissie op 4 september 2018;

gelet op het bepaalde in artikel 40 Wet op de lijkbezorging, artikel 4:81 Algemene wet bestuursrecht, artikel 156 Gemeentewet en artikel 2.12 lid 1 sub a onder 3° Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) jo artikel 2.27 Wabo jo artikel 6.5 lid 1 Besluit omgevingsrecht;

Besluit:

1. Het beleid "Bijzondere begraafplaatsen op eigen terrein binnen de gemeente Brunssum" vast te stellen;
2. De besluitvorming omtrent een verzoek om een terrein aan te wijzen als bijzondere begraafplaats te delegeren aan het college, mits het besluit dienaangaande (toewijzen of afwijzen) past binnen het vastgestelde beleid;
3. Een verklaring van (geen) bedenkingen niet nodig te achten bij de besluitvorming omtrent een aanvraag om een omgevingsvergunning, mits het collegebesluit dienaangaande (verlenen of weigeren) past in het vastgestelde beleid.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van

18 SEP. 2018

De Raad voornoemd,

voorzitter.

griffier.