

Beleidsregel: inrichting bijzondere begraafplaatsen

Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer
Cluster Openbare Bedrijven
Afdeling Begraafplaatsen en Gedenkparken Enschede
7 augustus 2007

Inleiding

De Wet op de Lijkbezorging (WLB) vormt het kader waaraan alle aspecten die betrekking hebben op begravingen, asverstrooïngen en dergelijke geregeld worden alsmede de eisen waaraan moet worden voldaan. Artikel 33 van de WLB geeft aan dat de gemeente verplicht is zorg te dragen voor de inrichting van een gemeentelijke begraafplaats. In Enschede zijn op dit moment twee begraafplaatsen ingericht waarop nieuwe graven worden uitgegeven: de Ooster- en de Westerbegraafplaats.

Naast de inrichting van gemeentelijke begraafplaatsen heeft de gemeenteraad de bevoegdheid om te beslissen over de aanleg of de uitbreidingen van bijzondere begraafplaatsen. Naast de mogelijkheid dat een kerkgenootschap een verzoek tot inrichting van een begraafplaats kan doen bestaat de mogelijkheid dat particulieren een verzoek tot aanleg indienen.

In de WLB bestond vroeger de mogelijkheid voor de aanleg van een familiegraf op eigen grond. Deze mogelijkheid is in 1991 afgeschaft. Redenen hiervoor zijn dat nadelen hiervan zijn dat het kan leiden tot een ongeordend ruimtegebruik, waarbij her en der langdurig (tenminste 10 jaar) beslag wordt gelegd op terreinen op en rond de begraafplaats.

Zoals hierboven in de tweede alinea vermeldt blijft de mogelijkheid dat een particulier een verzoek doet om een bijzondere begraafplaats te mogen aanleggen. De gemeente behoudt haar verantwoordelijkheid om ook bij deze bijzondere begraafplaatsen toezicht te houden op de grafrust.

Omdat in de WLB nauwelijks criteria zijn opgenomen waaraan aanvragen tot de inrichting van een bijzondere begraafplaats kunnen worden getoetst, is het wenselijk om over te gaan tot het opstellen van een toetsingskader voor dergelijke verzoeken. Hierbij is aangehaakt bij de inspectierichtlijn van de WLB die wel een aantal aanknopingspunten biedt.

Beoordeling van het verzoek

De inspectierichtlijn WLB is zeer eenduidig in haar strekking om terughoudend te zijn met het toestaan van de aanleg van bijzondere begraafplaatsen op particulier terrein. Niet alleen ruimtelijke afwegingen spelen daarbij een rol, maar ook inrichtingseisen die noodzakelijk zijn vanuit hygiënisch en psychosociaal oogpunt. Met dat laatste wordt bedoeld op de bescherming van bewoners van naburige percelen. Het algemeen belang zal hier nadrukkelijk moeten worden afgewogen tegen het belang van de verzoeker. Ook de handhaving van de grafrust door de gemeente kan praktische problemen opleveren, in die zin dat de huidige capaciteit aan medewerkers is ingericht op de gemeentelijke begraafplaatsen. Daarbij speelt tevens dat er op de gemeentelijke begraafplaatsen in Enschede een voldoende en hoogwaardig aanbod van begraafmogelijkheden is.

Er is voor de gemeente Enschede geen reden om af te wijken van de inspectierichtlijn. Uitgangspunt is dat in principe niet zal worden meegewerkt aan verzoeken tot inrichting van een bijzondere begraafplaats. Een verbod op voorhand is echter niet aan de orde. De Wet op de Lijkbezorging biedt namelijk de mogelijkheid om

aanvragen te doen ter inrichting van een bijzondere begraafplaats. Regulering is wel mogelijk. In dat kader is ook deze beleidsregel opgesteld.

Een verzoek tot inrichting van een bijzondere begraafplaats zal altijd aan de gemeenteraad worden voorgelegd gezien artikel 40 lid 1 WLB, dat de gemeenteraad aanwijst als orgaan dat in voorkomende gevallen een beslissing dient te nemen.

Om de gemeenteraad voldoende handvatten te bieden is het derhalve wenselijk toetsingscriteria op te stellen op basis waarvan verzoeken kunnen worden beoordeeld.

Om aan te tonen dat verzoekers voldoende binding met de grond hebben zal minimaal moeten worden voldaan aan een aantal vereisten:

- 1) Verzoeker is eigenaar van de grond (danwel gemachtigd namens de eigenaar dergelijke verzoeken te doen), waarbij geen zakelijk recht op de grond rust. Verder dient de grond vrij te zijn van alle rechten om het mogelijk te maken dat een ononderbroken gebruik van de grond gewaarborgd is zonder dat een andere partij aanspraak kan maken op de grond.
- 2) De verzoeker dient een aantoonbare historische en emotionele binding te hebben met de grond. Meer concreet betekent dit dat de aanvrager minimaal 20 jaar woonachtig dient te zijn op het perceel.
- 3) Binnen het perceel mogen geen kabels, leidingen of andere nutsvoorzieningen aanwezig zijn binnen een straal van 20 meter rondom de gewenste plek ter inrichting van één of meerdere graven. Indien nutsvoorzieningen aanwezig zijn kunnen deze in verband met de grafrust niet hersteld, vervangen of verwijderd worden. De verzoeker moet op eigen kosten zorgdragen voor het verleggen danwel verwijderen van nutsvoorzieningen voordat een begraafplaats mag worden aangelegd.
- 4) Voor de toekomst moet voldoende duidelijk zijn dat nabestaanden de binding met de grond behouden, in ieder geval binnen de grafrusttermijn van minimaal 10 jaar. Een garantie van een binding voor lange tijd is moeilijk te geven. Wel kan notarieel worden vastgelegd dat het perceel en de bijgehorende gebouwen gedurende minimaal tien jaar in familiebezit blijven. Bij verkoop binnen deze tien jaar zal een herbegrafenis noodzakelijk zijn ter opheffing van de begraafplaats.

Indien een aanvraag niet voldoet aan deze criteria dan kan de aanvraag op grond van het ontbreken van voldoende binding met de grond worden afgewezen.

Daarnaast wordt bij de beoordeling van een aanvraag aspecten betrokken welke voortvloeien uit de WLB, de inspectierichtlijnen WLB, de Wet op de Ruimtelijke Ordening en het advies van de inspectie VROM.

Wet op de Lijkbezorging en de inspectierichtlijnen WLB

De inspectierichtlijn van de WLB is een handreiking voor de vertaling van deze wet in (technische) aspecten die betrekking hebben op onder andere de aanleg en het onderhoud van een begraafplaats. De adviezen in deze richtlijn zijn zonder uitzondering van toepassing op een bijzondere begraafplaats. Dit houdt in dat bij de beoordeling van een verzoek de volgende criteria gelden:

- 1) Er moet voldaan worden aan de technische eisen zoals gesteld in de inspectierichtlijn van de WLB.
- 2) De locatie van de bijzondere begraafplaats mag niet in een grondwaterbeschermingsgebied liggen.
- 3) De afstand tot de openbare weg, erfgrans met derden, woning, gebouw met woonbestemming of een als woonruimte in gebruik zijnde gebouw bedraagt hemelsbreed minimaal 30 meter.
- 4) De locatie dient voor het zicht vanaf een openbare weg of openbaar toegankelijk perceel visueel afgeschermd te worden met behulp van een natuurlijke fysieke afscheiding¹ met een hoogte van minimaal 1,80 meter die inpasbaar is in het landschap.
- 5) De locatie mag niet binnen de bebouwde kom (artikel 20 Wegenverkeerswet) gelegen zijn.
- 6) Het perceel dient minimaal 5 hectare groot te zijn².

Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO)

De WLB en de WRO kennen geen koppeling. De WRO heeft echter een belangrijke rol in het proces tot aanwijzing van een bijzondere begraafplaats. Het voorkomen van versnippering van ruimte is een belangrijk aspect. Tevens dient een aanvraag getoetst te worden aan het bestemmingsplan. De huidige bestemmingsplannen sluiten de aanleg van een begraafplaats in het buitengebied uit (met uitzondering van de reeds aangewezen gemeentelijke begraafplaatsen). Ook het in voorbereiding zijnde bestemmingsplan buitengebied biedt deze mogelijkheid niet.

Realisatie van een nieuwe begraafplaats is mogelijk door middel van het verkrijgen van een vrijstelling op het bestemmingsplan (art. 19 WRO). Deze procedure kan niet eerder worden opgestart dan nadat de gemeenteraad daarmee heeft ingestemd. Het voornemen daartoe moet ter inzage worden gelegd, waarbij belanghebbenden zienswijzen kunnen indienen. Na afloop van de termijn beslist het College van Burgemeester en Wethouders of een verklaring van geen bezwaar bij het College van Gedeputeerde Staten wordt aangevraagd of dat het verzoek tot vrijstelling wordt geweigerd.

Het verlenen van medewerking aan een vrijstelling voor de aanleg van een bijzondere begraafplaats is strijdig met het ruimtelijke beleid van de gemeente en kan leiden tot een ongeordend ruimtegebruik en precedentwerking. Met het oog op het voldoende kwantitatieve en kwalitatieve aanbod van begraafmogelijkheden in relatie tot ongeordend ruimtebeslag met langdurige ruimtelijke gevolgen voor de omgeving dient zeer terughoudend te worden omgegaan met de verlening van vrijstellingsverzoeken.

Inspectie VROM

Het inwinnen van advies bij de inspectie VROM is een verplichting die voortvloeit uit de WLB. Dit advies dient te worden ingewonnen voordat een aanwijzing van een

¹ Hieronder wordt verstaan beplanting zoals struiken, heggen, bomen etc.

² Bij deze oppervlakte is sprake van een landgoed in de zin van de Natuurschoonwet. Dit criterium ten aanzien van de perceelsoppervlakte is gekozen om de hinder voor bewoners van aanliggende percelen zo beperkt mogelijk te houden.

bijzondere begraafplaats kan plaatsvinden. Bij negatieve advisering zal in principe een afwijzing van het verzoek volgen, behoudens uitzonderingen, welke geen psychosociale en ruimtelijke belemmeringen opleveren en bij welke aan alle inrichtingseisen conform de WLB is voldaan.

Besluit tot aanwijzing van een bijzondere begraafplaats: criteria

Na toetsing zoals hiervoor is beschreven (WLB, WRO en inspectie VROM), zal aan de Raad een voorstel worden voorgelegd met de vraag een beslissing te nemen op het verzoek tot aanleg van een bijzondere begraafplaats. Het besluit van de gemeenteraad moet gepubliceerd worden volgens de Algemene wet bestuursrecht, waarna belanghebbenden bezwaar kunnen maken tegen het besluit. De aanvrager wordt voor de publicatie op de hoogte gebracht van de beslissing van de Raad met de bijbehorende voorschriften. Nadat de aanvrager schriftelijk kenbaar heeft gemaakt akkoord te gaan met de aanwijzing inclusief de bijbehorende voorschriften kan de vrijstellingsprocedure in het kader van het bestemmingsplan, na af ronding van eventuele bezwaarprocedures, opgestart worden.

Aan een definitief besluit tot aanwijzing van een bijzondere begraafplaats worden minimaal de volgende voorschriften verbonden:

- 1) Alle bezwaarprocedures als gevolg van de voorlopige beslissing van de Raad zijn afgerond.
- 2) De vrijstellingsprocedure in het kader van het bestemmingplan is afgerond.
- 3) De aanlegvergunning is door verzoeker verkregen.
- 4) Er wordt niet in strijd met de WLB gehandeld. Dat houdt onder andere in dat de eigenaar een openbaar register bij moet houden (artikel 27 WLB) dat na opheffing van de begraafplaats aan de gemeente moet worden overhandigd.
- 5) De technische eisen zoals vermeld in de inspectierichtlijn van de WLB moeten worden gevolgd. Alvorens de begraafplaats in gebruik kan worden genomen moet door de afdeling Begraafplaatsen en Gedenkparken Enschede van de gemeente Enschede gecontroleerd worden of aan deze eisen is voldaan. Als dit het geval is dan moet het College van Burgemeester en Wethouders toestemming verlenen voor de ingebruikname van de begraafplaats (artikel 41 WLB). Na schriftelijke toestemming van het College kan de begraafplaats in gebruik worden genomen.
- 6) Het aantal te begraven personen moet van tevoren worden bepaald en vastgelegd. Voor de verandering van het aantal personen of de grootte van de begraafplaats moet toestemming worden gevraagd aan de gemeenteraad.
- 7) Begravenissen dienen minimaal 24 uur van tevoren gemeld te worden bij de administratie van de afdeling Begraafplaatsen en Gedenkparken Enschede van de gemeente Enschede. Dit om tijdige controle van inrichtingseisen op grond van de WLB mogelijk te maken.
- 8) Bij sluiting van de begraafplaats wordt terstond melding gedaan aan het College van Burgemeester en Wethouders conform artikel 43 van de WLB.
- 9) Verzoeker kan aantonen dat het aannemelijk is dat de van toepassing zijnde locatie voor de komende 10 jaar geen andere ruimtelijke bestemming zal krijgen. Dit in verband met het wettelijk vereiste ter handhaving van de grafrust voor deze periode alsmede het voorkomen van ongewenste planologische belemmeringen voor de betreffende locatie en haar omgeving.

10) De verzoeker draagt de kosten voor:

- a) Het vooronderzoek naar de bodemgesteldheid en daaruit voortvloeiende te nemen maatregelen (drainagemaatregelen indien de grondwaterstand dit noodzakelijk maakt).
- b) Het in behandeling nemen van de aanvraag door de gemeentelijke organisatie ter hoogte van € 500,--. De vergoeding hiervoor wordt opgenomen in de legesverordening.
- c) De inrichting van de bijzondere begraafplaats en de daarmee verband houdende werkzaamheden.

Door middel van deze voorschriften wordt voldaan aan de vereisten uit de WLB en de WRO en houdt de gemeente overzicht over de activiteiten die als gevolg van de begraafplaats plaatsvinden. De eventueel psychosociale nadelige gevolgen voor derden, waaronder bewoners van naburige percelen, worden door toepassing van deze voorschriften tot een minimum beperkt.