

Beleidslijn

Bijzondere Begraafplaatsen

op particuliere grond

in de gemeente Oude IJsselstreek

oktober 2008 / pk / RMO

Inleiding

Af en toe bereikt de gemeente het verzoek van particulieren om een grafruimte te mogen inrichten op eigen grond. Omdat de cultuur rondom begraven verandert (men gaat er steeds makkelijker mee om, rituelen veranderen en worden meer aangepast aan persoonlijke wensen die op hun beurt steeds meer uiteenlopen), is het niet ondenkbaar dat dit soort verzoeken ons in de nabije toekomst steeds vaker zullen bereiken. Mede omdat in het buitengebied kleine en slecht verkoopbare agrarische percelen en bosperceeltjes steeds vaker in handen van particulieren komen.

Op 25 september 2003 heeft de raad van Gendringen, een verzoek gehonoreerd. Uit de discussie daaromtrent bleek dat er behoefte bestaat aan een vastgesteld beleid. Daar is toen ook gevolg aan gegeven, maar deze beleidslijn, die nog niet geharmoniseerd is, strookt niet volledig met o.a. de opvatting van de inspectie voor de milieuhygiëne. Nu er weer een verzoek ligt, is de tijd rijp om eerst de raad van Oude IJsselstreek een weloverwogen beleidslijn vast te laten stellen, zodat een goed besluit kan worden genomen.

Het begraven op particulier terrein kan een grote impact hebben op de directe omgeving (fysiek, in het kader van de ruimtelijke ordening, maar ook psychosociaal).

Om bovengenoemde redenen is het goed om een duidelijk geformuleerde beleidslijn vast te stellen. Hiermee wordt bovendien voorkomen dat precedentes worden geschapen.

De in de gemeente Oude IJsselstreek te hanteren beleidslijn voor het begraven in eigen grond luidt als volgt:

Uitgaande van een voldoende en gedifferentieerd aanbod van begraafmogelijkheden in de gemeente Oude IJsselstreek, behoren particuliere begraafplaatsen in eigen grond in verband met ongeordend ruimtebeslag met langdurige ruimtelijke implicaties voor de omgeving niet tot de functies die op grond van ruimtelijke ordening thuishoren tot nieuw toelaatbare functies in het buitengebied.

Van dit beleid kan slechts in zeer uitzonderlijke gevallen, dit ter beoordeling van de gemeenteraad, op basis van een bestemmingsplanwijziging worden afgeweken.

In het vervolg van deze notitie is aangegeven hoe met aanvragen wordt omgegaan, waaraan een eventuele aanvraag moet worden getoetst en waaraan moet worden voldaan als, in zeer uitzonderlijke gevallen, zo'n verzoek door de raad wordt gehonoreerd.

Behandeling van een aanvraag

Alhoewel het beleid in Oude IJsselstreek erop gericht is geen begraven in particuliere grond toe te staan, kunnen initiatiefnemers altijd een verzoek richten aan de raad. Zo'n verzoek moet in behandeling worden genomen. Omdat de raad gemachtigd is uitzonderingen te maken, worden hieronder regels gesteld op basis waarvan zo'n aanvraag kan worden getoetst.

De inspectierichtlijn van de Wet op de Lijkbezorging (**WLB**) geeft duidelijk aan dat het uiterst wenselijk is om zeer terughoudend te zijn ten aanzien van de aanleg van bijzondere begraafplaatsen op particulier terrein. Er is voor de gemeente geen reden om af te wijken van de landelijke richtlijn. In de gemeente Oude IJsselstreek zal dan ook niet worden meegewerkt aan een verzoek tot de aanleg van een bijzondere begraafplaats op particuliere grond, zeer uitzonderlijke gevallen daargelaten. De gemeente is verantwoordelijk voor het handhaven van de grafrusttermijn, ook op bijzondere begraafplaatsen, maar de eigenaar van een bijzondere begraafplaats bepaalt (binnen de marge van de WLB) welk recht aan een graf wordt toegekend; bijv. welke personen begraven mogen worden, hoelang het grafrecht geldt etc..

Tevens kan de aanleg van een bijzondere begraafplaats nadelige gevolgen hebben voor bewoners van de aangrenzende percelen.

Verondersteld mag worden dat een aanvrager goed heeft nagedacht over de consequenties van een begraafplaats op eigen terrein en rekening heeft gehouden met de psychosociale aspecten hiervan. De bescherming van derden, waaronder eigenaren van naburige percelen, is een algemeen belang dat door de gemeente moet worden afgewogen tegen het belang van de aanvrager.

Over een verzoek tot het inrichten van een bijzondere begraafplaats op particuliere grond wordt altijd door de raad beslist. Aan de hierna volgende gemeentelijke minimumvoorwaarden moet in ieder geval worden voldaan. Deze regels komen niet uit de WLB.

- Vanzelfsprekend is het dat de aanvrager de eigenaar moet zijn van de grond wanneer er sprake is van een verzoek tot begraven in eigen grond. De grond moet vrij zijn van alle rechten om het mogelijk te maken dat een ononderbroken gebruik van de grond mogelijk is zonder dat een andere partij aanspraak kan maken op de grond.
- De aanvrager dient een aantoonbare historische, emotionele binding te hebben met de grond (b.v. een landgoed dat meerdere generaties in eigendom is van de betrokken familie) en is minimaal 20 jaar woonachtig op het perceel.
- Voor de toekomst moet voldoende duidelijk zijn dat de nabestaanden de binding met de grond behouden (geen vererving buiten familieverband), in ieder geval binnen de grafrusttermijn. Een garantie van een binding voor lange tijd is heel moeilijk te geven. Wel kan notarieel worden vastgelegd dat het perceel en de bijbehorende woning gedurende minimaal tien jaar (grafrust) in familiebezit blijven. Bij verkoop binnen deze tien jaar zal een herbegravenis noodzakelijk zijn (opheffen van de begraafplaats).
- Het perceel dient minimaal 1 ha groot te zijn.

Indien een aanvraag niet voldoet aan deze minimumvoorwaarden dan wordt de aanvraag op grond van het ontbreken van voldoende binding met de grond afgewezen.

Beoordeling

Is er sprake van een zodanige binding met de grond dat wat de gemeente betreft het inrichten van een bijzondere begraafplaats op particuliere grond bij uitzondering mogelijk is, dan dient ook nog rekening gehouden te worden met de WLB, de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) en het advies van de inspecteur van de volksgezondheid.

Wet op de Lijkbezorging

De inspectierichtlijn van de WLB is in wezen de vertaling van WLB in technische aspecten die betrekking hebben op onder andere de aanleg en het onderhoud van een begraafplaats. De technische adviezen die de inspectierichtlijn geeft, zijn zonder uitzondering ook van toepassing op de aanleg van een bijzondere begraafplaats. Daarnaast worden in de inspectierichtlijn een aantal adviezen gegeven ten aanzien van de situering van een begraafplaats. Ook deze adviezen zijn van toepassing op een bijzondere begraafplaats. Dit houdt in dat de volgende regels van toepassing zijn:

- Er moet voldaan worden aan de technische eisen zoals gesteld in de inspectierichtlijn van de WLB (zie bijlage 1).
- De locatie mag niet in een grondwaterbeschermingsgebied liggen.
- De afstand tot de openbare weg, erfgrans met derden, woning, gebouw met woonbestemming of een als woonruimte in gebruik zijnde gebouw bedraagt minimaal 30 meter.
- De locatie dient voor het zicht vanaf een openbare weg of openbaar toegankelijk perceel visueel afgeschermd te worden met behulp van een natuurlijke, fysieke afscheiding van een geadviseerde hoogte van minimaal 1,80 meter die in het landschap inpasbaar is.

Daarnaast is het wenselijk dat ook de volgende regels van toepassing zijn:

- De locatie mag niet binnen de bebouwde kom als bedoeld in artikel 20, van de Wegenverkeerswet gelegen zijn.
- In het perceel mogen geen kabels, leidingen of andere nutsvoorzieningen voorkomen in een straal van 20 meter rondom de gewenste begraafplaats. Indien nutsvoorzieningen aanwezig zijn kunnen deze in verband met de grafrust niet worden hersteld of vervangen worden. De aanvrager moet op zijn/haar kosten zorg dragen voor het verleggen c.q. verwijderen van nutsvoorzieningen voordat een begraafplaats mag worden aangelegd.
- De grafruimte mag plaats bieden aan maximaal 2 stoffelijke overschottenen dient qua oppervlakte voor maximaal 2 grafruimten als zodanig te worden bestemd.

Wet op de Ruimtelijke Ordening en andere relevante wetgeving

De WLB kent geen koppeling met de WRO. Toch heeft de WRO een belangrijke rol in het proces tot aanwijzing van een bijzondere begraafplaats. Belangrijk is dat er geen versnippering plaatsvindt door de aanleg van elementen die gedurende zeer lange tijd beslag op de ruimte leggen.

De vigerende bestemmingsplannen sluiten de aanleg van een begraafplaats in het buitengebied uit.

Niet alle in de toekomst gewenste bestemmingsplanwensen en –wijzigingen zijn nu al te voorzien. Reden temeer om heel terughoudend te zijn. Dit is verantwoord omdat de gemeente immers haar burgers de wettelijke mogelijkheid biedt om binnen de gemeentegrenzen begraven te kunnen worden op een daartoe ingerichte gemeentelijke begraafplaats.

Realisatie van een nieuwe begraafplaats is alleen mogelijk als de wettelijk voorgeschreven procedure, nodig om te komen tot een bestemmingsplanwijziging, is doorlopen. De procedure hiertoe kan pas opgestart worden na instemming door de raad.

Het verlenen van medewerking aan een wijzigingsprocedure ten behoeve van de aanleg van een bijzondere begraafplaats op particuliere grond is echter ongewenst. Het verzoek tot de aanleg van zo'n begraafplaats is immers strijdig met het ruimtelijke beleid van de gemeente en kan leiden tot een ongewenste precedentwerking. Gezien de aanwezigheid van een voldoende groot en een gedifferentieerd aanbod van begraafmogelijkheden in de gemeente Oude IJsselstreek in relatie tot ongeordend ruimtebeslag met langdurig ruimtelijke implicaties voor de omgeving die zo'n begraafplaats met zich meebrengt, is het niet wenselijk om over te gaan tot de aanleg van een

bijzondere begraafplaats op particuliere grond. Een bijzondere begraafplaats op particuliere grond hoort immers niet tot de functies die op grond van de ruimtelijke ordening thuishoren binnen de bebouwde kom en op gelijke gronden evenmin tot nieuw toelaatbare functies in het buitengebied. Van dit beleid kan slechts bij hoge uitzondering, in zeer bijzondere gevallen en ter beoordeling van de raad, op basis van bestemmingsplanwijziging worden afgeweken.

Naast de WRO is in ieder geval ook nog van belang een toetsing op basis van het verdrag van Malta (bevinden zich op het terrein geen mogelijk archeologische of cultuurhistorische vindplaatsen c.q. worden die er niet verwacht?) en de Flora en Faunawet.

Regionale inspecteur van de volksgezondheid

Het horen van de regionale inspecteur van de volksgezondheid moet conform artikel 40 van de WLB gebeuren voordat van een aanwijzing van een bijzondere begraafplaats sprake kan zijn. Bij negatieve advisering van de inspecteur zal een afwijzing van het verzoek/aanvraag volgen. Het horen van de regionale inspecteur heeft een doorlooptijd van circa één maand.

Besluit tot aanwijzing van een bijzondere begraafplaats

Als een verzoek na toetsing aan de gemeentelijke minimumvoorwaarden, de WLB, de WRO en het horen van de regionale inspecteur van de volksgezondheid in aanmerking komt voor behandeling, wordt een voorstel geschreven. Dit voorstel wordt aan de raad voorgelegd met de vraag om een beslissing te nemen op het verzoek tot aanleg van een bijzondere begraafplaats. Indien de raad besluit om tot aanwijzing over te gaan dan is de aanwijzing onder voorbehoud van de vrijstellingsprocedure in het kader van het bestemmingsplan en eventuele bezwaarprocedures. Het besluit van de raad 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 voorlopige beslissing van de raad met de bijbehorende voorschriften. Nadat de aanvrager kenbaar heeft gemaakt akkoord te gaan met de aanwijzing inclusief de bijbehorende voorschriften kan de wijzigingsprocedure in het kader van het bestemmingsplan, na afronding van eventuele bezwaarprocedures, opgestart worden. Als een verzoek na toetsing aan de gemeentelijke minimumvoorwaarden, de WLB, de WRO en het horen van de regionale inspecteur van de volksgezondheid niet in aanmerking komt voor verdere behandeling, dan wordt de raad voorgesteld het verzoek af te wijzen.

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

- de aanvrager is eigenaar van de grond en is vrij zijn van zakelijke rechten.
- Het perceel waarvoor de aanwijzing voor de bijzondere begraafplaats wordt aangevraagd is onderdeel van een aaneengesloten perceel van minimaal 10.000 m².
- de aanvrager heeft een aantoonbaar historische, emotionele binding met de grond en is minimaal 20 jaar woonachtig op het perceel.
- Voor de toekomst moet voldoende duidelijk worden gemaakt dat de nabestaanden de binding met de grond behouden.
- De grafruimte mag plaats bieden aan maximaal 2 stoffelijke overschotten en dient qua oppervlakte voor maximaal 2 grafruimten als zodanig bestemd te worden.
- In het perceel dan wel in een straal van 20 meter er omheen liggen geen kabels, leidingen of andere nutsvoorzieningen.
- Het aan te wijzen perceel ligt niet binnen enig bebouwingsoppervlak, zoals dit in het vigerende bestemmingsplan is opgenomen.
- De begraafplaats dient op minimaal 30 meter afstand van een woning, een gebouw met een woonbestemming of een als woonruimte in gebruik zijnd bouwwerk te worden aangelegd en is niet gelegen binnen de bebouwde kom als bedoeld in artikel 20a van de Wegenverkeerswet 1994.
- De afstand tot een openbare weg en de erfgrans met derden dient minimaal 30 meter te bedragen.

- Het aan te wijzen perceel grond ligt niet in een gebied waarvoor het aannemelijk is dat een wijziging van de huidige bestemming of gebruik zal optreden en die de grond daardoor voor het gebruik als begraafplaats blijvend ongeschikt maakt.
- De aard, het feitelijk huidige gebruik of bestemming van het perceel grond verzet zich niet tegen de aanwijzing.
- De bijzondere particuliere begraafplaats dient zodanig te worden ingepast in de omgeving dat deze niet zichtbaar is vanaf de openbare weg of enig openbaar toegankelijke terrein. De wijze waarop (hoogte, materiaal, beplantingsoort etc.) is ter beoordeling aan het college van burgemeester en wethouders en is afhankelijk van de omstandigheden.
- Alle verplichtingen ten behoeve van bestemmingsoppervlakte, realisatie en inrichting die voortvloeien uit de Wet op de lijkbezorging, bestemmingsplannen, overige van toepassing zijnde wet- en regelgeving en de Inspectierichtlijn Lijkbezorging.
- De wijzigingsprocedure in het kader van het bestemmingsplan is afgerond.
- Er mag niet in strijd met de WLB worden gehandeld. Dat houdt onder andere in dat de eigenaar een openbaar register bij moet houden volgens artikel 27 van de WLB die na opheffing van de begraafplaats aan de gemeente moet worden overhandigd.
- De technische eisen zoals vermeld in de inspectierichtlijn van de WLB moeten worden gevolgd. Alvorens de begraafplaats in gebruik kan worden genomen moet 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 conform artikel 41 van de WLB. Na schriftelijke toestemming van het college kan over worden gegaan tot begravingen.
- Begrafenissen dienen minimaal 24 uur tevoren gemeld te worden bij de administratie van de begraafplaatsen.
- Bij sluiting van de begraafplaats wordt terstond melding gedaan aan het college van burgemeester en wethouders conform artikel 43 van de WLB.

Door middel van deze voorschriften wordt in ieder geval voldaan aan de WLB en de WRO en houdt de gemeente overzicht over de activiteiten die als gevolg van de begraafplaats plaatsvinden. De psychosociale aspecten van derden, waaronder bewoners van naburige percelen, worden door toepassing van deze voorschriften tot een minimum beperkt.

Inwerkingtreding

Om de beleidslijn de gewenste juridische status te doen hebben zoals bedoeld in artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht, zodat er ook mee kan worden omgegaan, dient de beleidslijn officieel bekend te worden gemaakt. Dit kan op de gebruikelijke wijze via publicatie in de Gelderse Post.