

Beleidsregel bijzondere begraafplaatsen op particuliere grond in de gemeente De Fryske Marren

Hoofdstuk 1. Overwegingen

Inleiding

De gemeente moet (wettelijk) beschikken over een gemeentelijke begraafplaats, hiernaast is het mogelijk dat er bijzondere begraafplaatsen aangewezen worden. Artikel 40 Wet op de lijkbezorging (Wlb) stelt dat de gemeenteraad bevoegd is locaties aan te wijzen voor de aanleg van bijzondere begraafplaatsen. Van deze bevoegdheid kan gebruik gemaakt worden wanneer een kerkgenootschap vraagt om een begraafplaats aan te leggen of uit te breiden. Formeel kan ook van deze bevoegdheid gebruik gemaakt worden wanneer een privé persoon hier een verzoek toe indient.

De gemeenteraad van (de toenmalige gemeente) Skarsterlân heeft in 2003/2004 een verzoek ontvangen om een locatie als bijzondere particuliere begraafplaats aan te wijzen. Hier is toen medewerking aan verleend, waarbij opgemerkt werd dat het om een zeer unieke en uitzonderlijke situatie ging, waardoor het opstellen van een beleidsregel niet nodig zou zijn. De betreffende bijzondere particuliere begraafplaats is echter nooit in gebruik genomen.

De afgelopen jaren zijn in relatief korte tijd enkele verzoeken met een zelfde strekking binnen gekomen. Gezien de ontwikkelingen met betrekking tot de kosten voor (openbare) begraafplaatsen en de duur van grafrechten kan verwacht worden dat dit soort vragen in de toekomst vaker voorkomen. Dit beeld wordt versterkt doordat er in den lande steeds meer gemeentes over gaan tot vaststellen van een beleidsregel over deze materie. Door vaststelling van een beleidsregel maakt de gemeenteraad voor een ieder kenbaar wat haar standpunt is over de (on)wenselijkheid van bijzondere begraafplaatsen op particuliere grond.

Ruim aanbod aan begraafplaatsen

In de gemeente De Fryske Marren is een ruim en gedifferentieerd aanbod van mogelijkheden tot begraven aanwezig. Er bestaat de mogelijkheid te kiezen tussen diverse openbare en bijzondere begraafplaatsen. Zo wordt er momenteel bijvoorbeeld beoordeeld of medewerking verleend kan worden aan de vestiging van een natuurbegraafplaats. Ook bestaat natuurlijk de mogelijkheid tot crematie, waarna een zekere beschikingsvrijheid bestaat met betrekking tot de urnen. Er kan dus gesteld worden dat het aanbod binnen de gemeente meer dan voldoende is om aan een ieders wens tegemoet te kunnen komen, zij het binnen werkbare en haalbare kaders.

Geen afdwingbaar recht

Kerkgenootschappen hebben het recht op een (eigen) bijzondere begraafplaats, dit (afdwingbare) recht bestaat niet voor particulieren. Vanuit het ministerie VROM (inclusief inspectierichtlijn) wordt geadviseerd zeer terughoudend om te gaan met de bestaande mogelijkheid. Ook heeft de minister tijdens de behandeling van de wet in de Tweede Kamer aangegeven te verwachten dat een gemeenteraad niet spoedig over zal gaan tot aanwijzing van particuliere bijzondere begraafplaatsen, dit omdat hij het bepaald ongewenst acht. Hier komt bij dat men (wettelijk) aan zeer strenge voorwaarden moet kunnen voldoen voordat een gewenste privé-locatie aangewezen kan worden als bijzondere (particuliere) begraafplaats. Het is de taak van de gemeente om per geval een afweging te maken, waarbij niet alleen rekening gehouden moet worden met de wens en het belang van een aanvrager, maar ook het algemeen belang en de belangen van derden.

Bijna onmogelijk te realiseren

Formeel bestaat een wettelijke mogelijkheid dat particuliere grond aangewezen kan worden als bijzondere particuliere begraafplaats. De gemeenteraad zou er voor kunnen kiezen hier aan mee te werken wanneer voldaan wordt aan de (minimale) wettelijke eisen die volgen uit de Wet op de lijkbezorging (Wlb), Besluit op de lijkbezorging (Blb), Inspectierichtlijn Wlb en de Wet ruimtelijke Ordening (Wro). Dit is mogelijk wanneer een zeer sterke en bestendige binding met de grond als vaststaand kan worden beschouwd. Hier wordt in de praktijk overigens niet lichtvaardig en snel aan gedacht. Er lijkt sprake te moeten zijn van (onafgebroken) familiebezit gedurende meerdere generaties en ook wordt aan de aanvrager doorgaans een eis gesteld dat hij vaak enkele tientallen jaren onafgebroken op het perceel heeft gewoond. Verder mag er geen enkel zakelijk recht op het perceel rusten en het mag geen strijdige bestemming hebben.

Ook zal gewaarborgd moeten worden dat de grafrust niet zal worden verstoord en dat het betreffende perceel niet uit de familie zal verdwijnen, waardoor de sterke binding immers zou kunnen vervallen. Hiervoor zou (bijvoorbeeld) gebruik gemaakt kunnen worden van vastlegging in een notariële actie. Een garantie hierop is echter nooit te geven. Er kunnen zich altijd omstandigheden voordoen waardoor het perceel toch (zelfs ongewild) overgedragen moet worden.

Men zal vervolgens moeten voldoen aan genoemde oppervlaktes van het perceel, maten en afstanden van (aanwezige) graven. Zo zal een terrein een zeker groot minimaal oppervlakte moeten hebben, doorgaans wordt een oppervlakte van minimaal 10 hectare gebezigd. Ook zal de afstand vanaf de locatie tot de rand van het perceel of een bouwwerk met woonfunctie, althans een voor bewoning gebruikt bouwwerk minimaal 30 meter moeten bedragen. Hiernaast mogen er in een straal van 20 meter geen kabels en leidingen aanwezig zijn of gelegd worden.

Vervolgens moet aangetoond en gewaarborgd worden dat de bodemgesteldheid geschikt is, de grondwaterstand voldoende is, het terrein zich niet in een waterwingebied bevindt, er een geohydrologische scheiding gewaarborgd is en de locatie op passende wijze middels een natuurlijke scheiding aan het oog onttrokken is. Hiervoor zullen aanvrager en/of de nabestaanden de nodige bewijsstukken moeten indienen. Vooral het blijvend waarborgen van een eventuele geschiktheid van een terrein kan veel tijd (en geld) kosten.

Ook moet sprake zijn van een goede ruimtelijke inpassing. In de praktijk zullen dergelijke terreinen aan het bestemmingsplan getoetst moeten worden. In eigenlijk alle gevallen zal inpassing middels een bestemmingsplanwijziging geregeld moeten worden, dit omdat uit jurisprudentie volgt dat het niet voldoende rechtszekerheid biedt wanneer een gemeente wil volstaan door het een en ander via een omgevingsvergunning te regelen. Deze procedure zal vanzelfsprekend ook voor verantwoording en rekening van de belanghebbende gebeuren en gewaarborgd moeten worden.

Aanwijzing biedt geen zekerheid

Wanneer de raad een betreffend perceel aangewezen heeft en dus vooraf overal aan voldaan wordt, kan het college toestemming geven tot ingebruikname van de bijzondere begraafplaats. Hieraan kunnen voorschriften gesteld worden. Meestal wordt daarbij verwezen naar de normale gang van zaken met betrekking tot begraving binnen die gemeente. De betreffende toestemming kan pas gegeven worden nadat het aanwijzingsbesluit onherroepelijk is geworden, dit om eventueel onmogelijke en schrijnende situaties in de tussentijd tegen te gaan.

Wel moet voordat toestemming verleend kan worden gecontroleerd worden of op dat moment daadwerkelijk aan de inrichtingseisen van de Wlb en Blb voldaan kan worden. Mocht dat niet het geval zijn, dan kan de aangewezen alsnog niet in gebruik genomen worden. In de praktijk zullen vooral de bodemgesteldheid en de grondwaterstand voor problemen kunnen zorgen.

Sterk persoonlijk belang

In de praktijk zal er hoe dan ook per geval een belangenafweging gemaakt moeten worden tussen het persoonlijke belang van de aanvrager en het algemeen belang. Omdat het in dergelijke gevallen gaat om een zeer sterk gevoel van een zwaarwegend maar persoonlijk belang voor de betreffende persoon zelf, zal het heel lastig zijn om hier (per geval) een goede en objectieve belangenafweging plaats te laten vinden. Doorgaans gaat het immers om periodes van enkele tientallen jaren van onafgebroken bewoning door de aanvrager en eigendom van de familie gedurende enkele generaties. Hier valt moeilijk vooraf een objectief oordeel over te geven. De overwegingen om vast te stellen of men wel of niet voldoende binding met de grond heeft is en blijft subjectief.

Aangewezen particuliere begraafplaats

Momenteel bestaat binnen de gemeente 1 als zodanig (volgens de huidige wet) aangewezen bijzondere particuliere begraafplaats. Deze is toentertijd (in 2004), nadat een lange procedure doorlopen was, waarbij op het oog aan alle voorwaarden voldaan kon worden, door de raad als zodanig aangewezen. Deze begraafplaats is echter nooit formeel in gebruik genomen. Vervolgens moest de belanghebbende alsnog elders begraven worden. De blijvende onzekerheid van de (particuliere) situatie heeft er toen voor gezorgd dat er alsnog niet aan de laatste wens van de belanghebbende voldaan kon worden, ondanks alles (op papier) tot op dat moment goed geregeld leek. Dit tot grote teleurstelling van de nabestaanden.

Onwenselijke situatie

Hoewel de Wlb vroeger de mogelijkheid bood om (onder omstandigheden) een familiegraf op eigen grond te realiseren is dit sinds 1991 afgeschaft. De toenmalige minister achtte het zeer onwenselijk dat mensen op eigen terrein begraven zouden kunnen worden. Dit omdat het bij de aanleg van dergelijke graven gaat om de vestiging van een zwaarwegend en langdurig recht wat onvoorzien belemmerend zal kunnen werken met betrekking tot (toekomstige) planologische ontwikkelingen. Er zal versnippering kunnen ontstaan omdat dergelijke gronden (minimaal 10 jaar, maar feitelijk zolang als de grond als zodanig in gebruik zal zijn) niet op een andere manier gebruikt kunnen worden.

Ook zal het voor mensen (die geen sterke binding hebben met de grond) of omwonenden confronterend en onprettig kunnen zijn wanneer men in aanraking komt met dergelijke particuliere bijzondere begraafplaatsen. Het idee dat de burens in de achtertuin begraven liggen kan als angstaanjagend aangemerkt worden en op weerstand stuiten van de omwonenden. Er hangt ontegenzeggelijk toch altijd nog een zweem van onprettigheid over de nabijheid van een begraafplaats.

Ook is het bij bijzondere begraafplaatsen net zo goed als bij algemene begraafplaatsen de verantwoordelijkheid van de gemeente om toezicht op en handhaving van de ongestoorde grafgrust en de staat van onderhoud te waarborgen. Het in dergelijke gevallen meegaan in de wens van belanghebbenden brengt voor hen hoge kosten met een vooralsnog onzekere uitkomst met zich mee.

Hoofdstuk 2. Bepalingen

Artikel 1: 0-beleid

Gezien het in hoofdstuk 1 genoemde zal geen medewerking verleend worden aan verzoeken tot het aanwijzen (en planologisch regelen) van een particuliere bijzondere begraafplaats. Dit omdat het verlenen van medewerking een dermate langdurig ruimtebeslag op kan leveren waarbij het blijvend onzeker is of de (door belanghebbende) gevoelde gebondenheid met de grond, dit wel rechtvaardigt. Medewerking verlenen legt een grote druk op de nabestaanden met het oog op het (vrijelijk) kunnen beschikken over het perceel. Hoewel de Wet op de lijkbezorging de mogelijkheid biedt, wordt breed aangenomen dat medewerking verlenen onwenselijk kan zijn, of onwenselijke gevolgen kan hebben. Gelet op de Wet op de lijkbezorging waarbij de gemeente dient te zorgen voor voldoende begraafmogelijkheden voor alle gezindten en/of kerkgenootschappen, dient de eventuele planologisch geschikte ruimte voor begraven in de eerste plaats benut te worden door (toekomstige) uitbreiding van algemene en/of kerkelijke begraafplaatsen.

Artikel 2: Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking op de dag na bekendmaking.

Artikel 3: citeertitel

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: "Beleidsregel bijzondere begraafplaatsen op particuliere grond in de gemeente De Fryske Marren"

*Aldus vastgesteld door de raad van De Fryske Marren in zijn openbare vergadering van 25 januari 2017.
de griffier, de voorzitter,
H.A. van Dijk-Beekman F. Veenstra*