

Beleidsregel houdende regels omtrent begraafplaatsen (Beleidsregel “Bijzondere Begraafplaatsen Gemeente Rucphen”)

1. Overwegingen

1.1 Aanleiding

In december 2019 is een aanvraag binnengekomen voor het mogen aanleggen van een begraafplaats op privéterrein en op deze grond een mausoleum te bouwen. Sinds de invoering van de Wet op de lijkbezorging (Wlb, 1991) is de gemeenteraad het bevoegd orgaan om een zodanige locatie aan te wijzen. In Nederland zijn in de afgelopen jaren meer verzoeken bij gemeenten ingediend voor het mogen aanleggen van een begraafplaats op privéterrein, maar de meeste zijn met een behoorlijke terughoudendheid behandeld. Dit is ook het advies van zowel het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als de VNG. Deels uit overtuiging dat begraven hoort te gebeuren op een algemene (gemeentelijke) begraafplaats en deels vanwege het voorkomen van ‘wildgroei’ aan privébegraafplaatsen. Sommige gemeenten hebben beleid gemaakt om geen medewerking te verlenen aan het aanwijzen van een privébegraafplaats. Omdat dit een beleidsonderwerp is dat nogal wat vragen en discussie oproept en er een concrete aanvraag voor een aanwijzing is geeft dit de aanleiding voor een beleidsnotitie.

1.2 Wetgeving

Totdat op 1 juli 1991 de Wet op de lijkbezorging (verder te noemen Wlb) werd vastgesteld was het voor particulieren mogelijk om op eigen terrein een graf aan te leggen. Strijdigheid met het bestemmingsplan was daarvoor geen valide reden om medewerking aan de aanleg van een dergelijk graf te weigeren, maar nu is dat wel het geval. Met name vanuit milieutechnische aspecten wordt het nodig geacht dit niet overal toe te staan. De normen in deze wet voor het aanleggen van een begraafplaats zijn van toepassing op alle begraafplaatsen, ongeacht de grootte en de locatie.

Wet op de Lijkbezorging

Zoals genoemd heeft de gemeenteraad de bevoegdheid om een stuk grond aan te wijzen als bijzondere begraafplaats (Wlb, art. 40, lid 1). Dit geldt zowel voor locaties in bezit van de overheid, kerkgenootschappen als van particulieren. Voor een begraafplaats zijn geen wettelijk bindende specifieke locatie-eisen, behalve dat een locatie in een rustige omgeving aan te raden is. Dit in verband met de mogelijke verstoring van de begrafenisplechtigheid door geluid. Zowel tegen de aanwijzing van een locatie voor een begraafplaats door de gemeenteraad als de ingebruikstelling door het college van burgemeester en wethouders (Wlb Art. 41) is beroep mogelijk bij Gedeputeerde Staten.

Wet op de ruimtelijke ordening

De Wet op de ruimtelijke ordening en de Wlb kennen geen juridische koppeling. Wel bestaat jurisprudentie die voldoende ruimte laat om een aanvraag te toetsen aan het gemeentelijk ruimtelijk ordeningsbeleid. Het uitgangspunt van beleid is dat moet worden voorkomen dat de in visies en plannen e.d. gewenste ontwikkelingen worden tegengehouden door de aanwezigheid of mogelijke aanleg van bijzondere particuliere begraafplaatsen. Dat betekent dat er geen enkel recht of voornemen daarop van derden mag liggen op de gewenste locatie. Ook moet bekeken worden of het bestemmingsplan dat op de locatie berust een dergelijke bestemming toestaat.

1.3 Begraven en Begraafplaatsen in Rucphen

De gemeente Rucphen heeft 2 gemeentelijke algemene begraafplaatsen. In de afgelopen 5 jaar zijn er hier in totaal 93 begravingen geweest. Er is geen directe noodzaak om een nieuwe algemene begraafplaats aan te wijzen. Verder zijn er 4 RK-begraafplaatsen in 4 van de 5 kerkdorpen.

Binnen de grenzen van de gemeente liggen verder geen privé begraafplaatsen.

Landelijk neemt het aantal begrafenissen al jaren af en worden overleden personen in toenemende mate gecremeerd (en uitgestrooid). In 2001 was de verhouding nog ongeveer 50-50, maar in 2017 is het aantal begrafenissen teruggelopen tot onder de 35%. De behoefte aan begraafplaatsen neemt dus af, mede onder invloed van de ontkerkelijking en een andere beschouwing op de begrippen leven en dood.

1.4 Algemene eisen

In de Wlb zijn geen specifieke locatie-eisen opgenomen voor een begraafplaats, dus staat het elke gemeente vrij om zelf te bepalen of een locatie geschikt is of geschikt gemaakt kan worden voor deze functie. Net zoals bij elke ruimtelijke ontwikkeling zal bij de beoordeling van een initiatief getoetst

moeten worden op algemene eisen van een goede ruimtelijke ordening, zoals het vigerende bestemmingsplan, milieuwetgeving, privacy, belangen van derden en een landschappelijke inpassing.

1.5 Specifieke eisen

Naast de algemene eisen die het ruimtelijk aanvaardbaar maken dat er ergens een begraafplaats wordt aangelegd kunnen specifieke eisen worden gesteld om de aanwijzing van een begraafplaats op privé-terrein te kunnen rechtvaardigen. Dit om te voorkomen dat er, als er geen directe ruimtelijke obstakels zijn, een wildgroei aan begraafplaatsen op privé-terrein zou kunnen ontstaan. Deze specifieke eisen betreffen bijvoorbeeld de minimum afmetingen en afstanden, binding met de locatie en afspraken over beheer, onderhoud en toegang door de gemeente.

1.6 Ruimte voor uitzonderingen

In deze overwegingen worden de algemene afwegingen benoemd en besproken voor het aanwijzen van begraafplaats op particulier terrein en uitgewerkt in beleidsregels die vastgesteld zullen worden. Het is in theorie mogelijk dat er zich een uitzondering voordoet waarbij bijzondere omstandigheden er toe zouden kunnen leiden dat een locatie, in afwijking van de beleidsregels toch aangewezen zou kunnen worden als begraafplaats. Daarnaast zijn er enkele gevallen te noemen waarin op voorhand duidelijk is dat het hiervoor beschreven beleid niet zonder meer van toepassing kan zijn. Zo geldt bijvoorbeeld de Wet op de lijkbezorging niet voor menselijke vrucht die na een zwangerschapsduur van minder dan 24 weken ter wereld is gekomen. Deze mag, ook volgens de VNG, op particuliere grond worden begraven en die grond hoeft daarvoor dus niet te worden aangewezen als begraafplaats.

Ook gevallen waarin al een (familie)begraafplaats op eigen grond aanwezig is, vergen een specifieke afweging. Zoals eerder benoemd, was het hebben van een dergelijke begraafplaats voor 1991 wettelijk toegestaan. De huidige Wet op de lijkbezorging (artikel 83, eerste lid) bepaalt dat deze begraafplaatsen wel in overeenstemming met de bepalingen van de huidige wet zijn aangelegd en opengesteld voor toezicht door de gemeente. Vaak zullen zij inmiddels ook als begraafplaats zijn bestemd in het vigerende bestemmingsplan. Hiervan is in de gemeente Rucphen geen sprake.

1.7 Procedure

De huidige bestemmingsplannen en beheersverordeningen van de gemeente Rucphen bieden geen rechtstreekse mogelijkheid om begraafplaatsen op eigen terrein te realiseren. Dat betekent dat een aanvraag hiervoor altijd in strijd is met het ruimtelijke beleid van de gemeente. Als gevolg daarvan moet een afweging gemaakt worden om al dan niet medewerking te verlenen aan een afwijking van het planologische regime. Afwijking is alleen mogelijk middels een uitgebreide omgevingsvergunningsprocedure of een wijziging van het bestemmingsplan. Beide zijn langdurige en kostbare procedures, waarbij het aanleveren van relevante onderzoeken en een ruimtelijke onderbouwing vereisten zijn.

1.8 Conclusies

Conclusies

Op basis van de hierboven opgesomde en geanalyseerde aspecten van een begraafplaats kan geconcludeerd worden dat het aanwijzen van een privé-begraafplaats vanuit het standpunt dat begraven, in beginsel en vanuit de algemene maatschappelijke norm, plaats moet vinden op een reeds aanwezige begraafplaats, kan gesteld worden dat hier voorsnog geen mogelijkheden voor geboden worden. Omdat er genoeg beschikbare ruimte is op de bestaande begraafplaatsen is ook niet voorzienbaar dat er binnen afzienbare termijn een urgentie hiervoor ontstaat. Ook voor bovengronds 'begraven' bestaat binnen de regio een oplossing.

Argumenten voor het niet toestaan van privé-begraafplaatsen in de gemeente Rucphen:

1. De gemeente beschikt over voldoende vrije ruimte op de algemene en RK begraafplaatsen om aan de huidige behoefte te voldoen. Het is niet voorzienbaar dat dit op korte termijn gaat veranderen;
2. er wordt een langdurig ruimtebeslag gelegd (begraafplaats en omgeving);
3. de wettelijke toezichttaak van de gemeente wordt bemoeilijkt;
4. bij wel of niet vrijwillige verkoop van de grond kunnen problemen ontstaan (toekomstonzekerheid eigendom en gebruik van de grond);
5. het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) adviseert terughoudend te acteren waar het gaat om aanwijzen van privé begraafplaatsen; het toestemmen met een incidenteel verzoek zal precedenter scheppen. Op basis van het gelijkheidsbeginsel zal dan ook ingestemd moeten worden met vergelijkbare verzoeken in de toekomst;
6. ruimtelijke overwegingen met betrekking tot aanwijzen van een privé begraafplaats zoals bijvoorbeeld afstand tot de erfgrans, geluidshinder (rust bij het graf), visuele hinder en privacy;
7. grondsoort en geohydrologische aspecten (ontwatering van de begraafplaats) waardoor aanleg hoge kosten met zich meebrengt;
8. langdurige procedure, bestemmingsplan;
9. er zijn op dit moment geen privé-begraafplaatsen en dus geen precedenter;

Delegering

Met vaststelling van het NUL-beleid kan het afwijzen van aanvragen voor bijzondere begraafplaatsen gedelegeerd worden aan het college. Indien een aanvraag als dusdanig bijzonder wordt beoordeeld dat het gerechtvaardigd zou kunnen zijn om van dit beleid af te wijken zal deze alsnog worden voorgelegd aan de gemeenteraad ter beoordeling.

2. Bepalingen

Artikel 1: NUL-beleid

Na afweging van bovenstaande heeft de gemeenteraad van Rucphen, op basis van de tegenargumenten, op 13 mei 2020 besloten om begraven op privéterrein niet toe te staan.

Artikel 2: Bijzonder geval

Indien een aanvraag als dusdanig bijzonder wordt beoordeeld dat het gerechtvaardigd zou kunnen zijn om van dit beleid af te wijken zal deze alsnog worden voorgelegd aan de gemeenteraad ter beoordeling.

Artikel 3: Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking op de dag na bekendmaking.

Artikel 4: citeertitel

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel "Bijzondere Begraafplaatsen Gemeente Rucphen"

Aldus vastgesteld door
de raad van de gemeente Rucphen
in zijn openbare vergadering van 13-05-2020.

de griffier,

T. Broek

de voorzitter,

mr. M. van der Meer Mohr