

## Begraven op eigen terrein

Beleidsnotitie

### 1. Aanleiding

#### *Behoeft*

Gemeente Veere heeft behoefte aan beleidsregels hoe om te gaan met verzoeken van particulieren om te kunnen (worden) begraven op eigen terrein. De verzoeker benadrukt hiermee niet de wens te hebben om zelf en/ of zijn of haar naasten te (worden) begraven op een reguliere begraafplaats, zoals de gemeentelijke begraafplaats of een kerkelijke begraafplaats.

#### *Definitie*

Met begraven op eigen terrein wordt hier bedoeld dat op private grond, op eigen kosten en op particulier initiatief een begraafplaatsje voor eigen gebruik, zoals in familieverband, wordt gerealiseerd en beheerd.

#### *Grondhouding*

Begraven op eigen terrein is van oudsher wettelijk toegestaan. In onze hedendaagse tijd dient, omwille van het beoogde langdurige ruimtebeslag en de noodzakelijke zorgvuldigheid bij begraven, hier echter weloverwogen en terughoudend mee om te worden gaan. Het is daarom raadzaam dat de gemeente bij een verzoek tot begraven op eigen terrein het volgende standpunt hanteert: 'bij voorkeur niet, maar met aantoonbare zwaarwichtige argumenten en na zorgvuldig onderzoek naar de ruimtelijke en technische omstandigheden wordt hieraan in beginsel wel medewerking aan verleend'.

#### *Context*

Binnen de context van deze behoefte is het meldenswaardig dat er in Nederland momenteel 'enkele honderden' private (familie)begraafplaatsjes zijn. Deze zijn vooral historisch van aard. Tot 1991 was wettelijk mogelijk om zonder meer op eigen grond private graven aan te leggen. De meeste familiebegraafplaatsjes zijn daarom tot deze periode ontstaan. In 1991 is de Wet op de lijkbezorging op dit punt aangepast, maar de mogelijkheid bestaat nog steeds. Naar schatting wordt nu in Nederland per jaar nog maar slechts 'een handvol' van dergelijke particuliere verzoeken aan het gemeentebestuur voorgelegd. Vanwege deze geringe omvang en de wettelijke mogelijkheid, dient elk verzoek apart te worden behandeld. Het risico op precedentwerking is daarmee verwaarloosbaar en geen argument in de afwegingen om tot een besluit te komen.

In het algemeen kan worden gesteld dat doorgaans de volgende kenmerken van toepassing zijn:

- Het gaat om een zeer kleine begraafplaats;
- Deze is vooral bedoeld voor de aanvrager en zijn/ haar familieleden;
- De aanvrager is de eigenaar van de grond;
- Dezelfde wet- en regelgeving is van toepassing zoals bij gemeentelijke -, kerkelijke - en natuurbegraafplaatsen;
- Er is geen intentie om de graven te ruimen;
- Het persoonlijk belang staat boven het maatschappelijk belang;
- Er is geen maatschappelijke noodzaak: er is voldoende aanbod op reguliere begraafplaatsen;
- De aanvraag wordt niet gedaan om kosten te besparen.

#### *Beleidsregels*

In deze notitie zijn de beleidsregels opgenomen waaraan dient te worden voldaan om toestemming van het gemeentebestuur te krijgen om te kunnen begraven op eigen terrein. Deze beleidsregels hebben betrekking op de wettelijke bepalingen, de aanvrager, de aanvraag, de ruimtelijke ordening, het maatschappelijk effect, de cultuurtechnische inrichting en het gebruik.

## 2. De wettelijke mogelijkheden

### 2.1. Wet op de lijkbezorging

#### *Bijzondere begraafplaats*

Het primaire kader voor de mogelijkheden om te kunnen worden begraven op eigen terrein wordt gevormd door de Wet op de lijkbezorging (Wlb) en de technische richtlijnen in het bijbehorende Besluit op de lijkbezorging. De Wlb kent twee soorten begraafplaatsen: gemeentelijke (ook wel: algemene) begraafplaatsen en bijzondere (particuliere) begraafplaatsen. Bij begraven op eigen terrein is sprake van een bijzondere begraafplaats. Op hoofdlijnen zijn er drie soorten bijzondere begraafplaatsen, afhankelijk van de houder (dat is de eigenaar, exploitant of beheerder). Een bijzondere begraafplaats kan worden gerealiseerd en in stand worden gehouden door (artikel 37, lid 1, Wlb):

- een kerkgenootschap (dat is dan een kerkelijke begraafplaats);
- een privaatrechtelijke rechtspersoon (meestal een stichting of vereniging);
- een natuurlijk persoon.

Op basis van deze wettelijke bepaling is het dus niet mogelijk om begraven op eigen terrein op voorhand en volledig uit te sluiten. Elke aanvraag dient zorgvuldig te worden behandeld en getoetst aan de wettelijke en gemeentelijke regelgeving.

*De gemeenteraad neemt twee besluiten*

Een bijzondere begraafplaats mag alleen worden aangelegd (of uitgebreid) op basis van een tweetal besluiten van de gemeenteraad, te weten:

1. Begrafing geschiedt op een begraafplaats (artikel 23, lid 1, Wlb). Het terrein moet dus de bestemming begraafplaats hebben.
2. Het terrein moet door de gemeenteraad zijn aangewezen als bijzondere begraafplaats (artikel 40, lid 1, Wlb).

*Het college neemt (zo mogelijk) ook twee besluiten*

Het college beslist over de inrichting en de geschiktheid van de locatie en verleent tot slot toestemming voor ingebruikname.

1. Burgemeester en wethouders kunnen maatregelen voorschrijven die nodig zijn om de grond geschikt te maken om als begraafplaats te dienen (artikel 40, lid 2, Wlb).

Dit geschiedt op basis van locatie specifieke omstandigheden (maatwerk). Deze maatregelen (beleidsregels) zijn opgenomen in hoofdstuk 3 van deze notitie.

2. Voor het in gebruik nemen van de bijzondere begraafplaats is de toestemming van burgemeester en wethouders nodig. Deze toestemming wordt slechts geweigerd, indien niet aan de wettelijke voorschriften is voldaan (artikel 41 Wlb).

*Beroep op grond van de Wet op de lijkbezorging*

Tegen elk besluit van de gemeenteraad en/ of van burgemeester en wethouders kan door belanghebbenden administratief beroep worden ingesteld bij gedeputeerde staten (artikel 42, lid 1, Wlb). Belanghebbenden zijn bijvoorbeeld familieleden of de bureu. Een besluit van het gemeentebestuur waartegen beroep openstaat, treedt zolang niet in werking (artikel 88, Wlb). Als de gemeenteraad en/ of burgemeester en wethouders geen besluit nemen, dan bepalen gedeputeerde staten op verzoek een termijn waarbinnen het gemeentebestuur alsnog een besluit moet nemen. Wanneer het gemeentebestuur dit (wederom) nalaat, dan wordt geacht dat het gemeentebestuur afwijzend te hebben besloten (artikel 42, lid 2, Wlb).

*Administratie*

De houder van een begraafplaats houdt een register bij van alle daar begraven lijken, met een nauwkeurige aanduiding van de plaats waar zij begraven zijn (artikel 27, lid 1, Wlb). Dit register is openbaar (artikel 27, lid 2, Wlb). Dit geldt overigens ook wanneer as (na crematie) is bezorgd.

*Opgraven*

Een lijk wordt slechts opgegraven met vergunning van de burgemeester van de gemeente waarin het is begraven (artikel 29, lid 1, Wlb). Aan de vergunning verbindt de burgemeester de nodige voorschriften betreffende geneeskundig toezicht alsmede vervoer en bestemming van het lijk (artikel 29, lid 2, Wlb).

*Ruimen*

Het ruimen geschiedt op last van de houder van de begraafplaats én na (minimaal) tien jaar nadat in het graf laatstelijk een lijk is begraven (artikel 31, lid 2, Wlb). De stoffelijke restanten worden op een begraafplaats ter aarde besteld of in een crematorium gecremeerd (artikel 31, lid 3, Wlb).

De wet spreekt van "een" begraafplaats. De overblijfselen kunnen dus ook naar een gemeentelijke of kerkelijke begraafplaats worden overgebracht, vanzelfsprekend in nauwe afstemming met de beheerder daarvan.

*Sluiten van een begraafplaats*

Een begraafplaats kan worden gesloten (artikel 43, lid 1, Wlb). Op een gesloten begraafplaats worden geen lijken begraven (artikel 46, lid 1, Wlb). As mag (dus) nog wel worden bijgezet. Wanneer een bijzondere begraafplaats is gesloten, dan wordt dit direct aan burgemeester en wethouders medegedeeld (artikel 43, lid 3, Wlb). Een gesloten begraafplaats blijft gedurende twintig jaren onaangeroerd liggen (artikel 46, lid 2, Wlb).

*Opheffen van een begraafplaats*

Een begraafplaats is (pas) geen begraafplaats meer, wanneer het een andere bestemming heeft gekregen én er geen graven meer zijn (artikel 47, Wlb). Het register van een bijzondere begraafplaats wordt bij opheffing van die begraafplaats overgebracht naar het archief van de gemeente waarin die begraafplaats was gelegen (artikel 27, lid 3, Wlb).

## **2.2. Wet ruimtelijke ordening**

Daarnaast speelt de Wet ruimtelijke ordening (Wro) een belangrijke rol. De Wro beoogt een integrale belangenafweging in het langdurige planologisch gebruik én dat er geen versnippering plaatsvindt door de aanleg van elementen die gedurende zeer lange tijd beslag op de ruimte leggen. De op de ruimtelijke ordening gebaseerde beleidsregels hebben namelijk als motief het tegengaan van een frustratie van het ruimtelijk orderingsbeleid. Er dient daarmee in beginsel te worden voorkomen dat de in ruimtelijke plannen vastgelegde gewenste ontwikkeling wordt tegengehouden door de (toekomstige) aanwezigheid van een particulier begraafplaatsje.

*Toets bestemmingsplan*

Een toets aan de bestemming van het perceel waarop begraven op eigen terrein wordt aangevraagd is daarom noodzakelijk. Er dient vanuit worden gegaan dat een procedure tot (gedeeltelijke) wijziging van het bestemmingplan is vereist. Binnen deze procedure wordt een ruimtelijke onderbouwing opgesteld, op basis van onderzoek naar bodem, archeologie, ontwatering en flora en fauna. Aanbevolen wordt dat de gemeente de voorwaarde stelt dat de kosten van deze wijziging voor rekening van de aanvrager zijn.

Overigens is er jurisprudentie dat bij zeer geringe omvang van een bijzonder begraafplaatsje, denk aan het gebruik van slechts 1 graf van circa 2 x 2,5 meter, de strijdigheid met de bestemming niet op voorhand een weigeringsgrond is. In dit geval ging de rechtbank er namelijk vanuit dat deze geringe omvang van de begraafplaats slechts een geringe inbreuk op de bestemming vormt. Het ruimtelijk beleid van de gemeente werd in dit geval hierdoor niet (noemenswaardig) gefrustreerd. In deze specifieke zaak was, naast de geringe omvang, sprake van verzoek tot begraven op een groot bosperceel.

### 3. Beleidsregels

Zowel uit de bepalingen in de Wlb als de Wro volgt dat het gemeentebestuur (gemeenteraad of college) beleidsvrijheid heeft om al dan niet in te stemmen met een verzoek tot begraven op eigen terrein. De voorwaarden waaraan de aanvraag en de beoogde begraafplaats moeten voldoen, zijn:

#### *De aanvrager / de eigenaar*

- Is de eigenaar van het perceel;
- Maakt aannemelijk het eigendom te willen waarborgen gedurende minimaal de wettelijke grafrusttermijn van 10 jaar ;
- Heeft een aantoonbare emotionele of historische binding met de locatie en wenst deze in de toekomst, in beginsel voor de duur van minstens 30 jaar, voort te zetten;
- Maakt aantoonbaar geen winstoogmerk te hebben met het begraven;
- Is initiatiefnemer en draagt zorg voor de proces-, inrichtings- en beheerkosten;
- Verschafft de gemeente te allen tijde toegang tot het perceel. De gemeente dient de begraafplaats te (kunnen) inspecteren op het naleven van de vastgestelde regels;
- Ziet er op toe dat zijn actuele (contact)gegevens blijvend bij de gemeente bekend zijn. Bij zijn overlijden wordt aan de gemeente kenbaar gemaakt wie voortaan de eigenaar is;
- Draagt zorg voor het tijdig melden aan de gemeente van het voornemen de begraafplaats te willen sluiten;
- Is belast met de gevolgen van het opheffen van de begraafplaats, zoals het ruimen van de graven en de bodemkwaliteit;
- Wordt door de gemeente geadviseerd de eventuele hypotheekverstrekker van het perceel hierover te informeren;
- Wordt door de gemeente geadviseerd het gewijzigd langdurig grondgebruik vast te laten leggen bij het Kadaster, in zijn of haar testament en in toekomstige verkoopakte.

#### *De locatie (de begraafplaats)*

- Bevindt zich niet in de bebouwde kom;
- Is niet belast met een zakelijk recht (zodat een ononderbroken grafrust kan worden gewaarborgd);
- Is of kan worden uitgevoerd met een afsluitbare omheining;
- Wordt visueel afgeschermd vanaf de openbare weg en openbaar toegankelijke terreinen;
- Heeft een strikt besloten karakter.

#### *Toets bestemmingsplan*

Het terreindeel van de (beoogde) private begraafplaats:

- Ligt niet binnen het bebouwingsoppervlak;
- Is niet in gebruik of bestemd als "bedrijfsmatig";
- Ligt niet in een gebied waarvoor aannemelijk is dat een wijziging van de huidige bestemming of gebruik zal optreden;
- Verzet zich niet tegen de aard, het feitelijk gebruik of de bestemming.

#### *Afstanden*

Er wordt voldaan aan de volgende minimale afstandsbepalingen van de graven (de kisten) tot:

In het horizontale vlak:

- woningen/gebouwen: 30 meter;
- de openbare weg: 30 meter;
- de erfgrans met derden: 30 meter;
- ondergrondse kabels en leidingen: 5 meter;

In het verticale vlak:

- boven de gemiddelde hoogste grondwaterstand (GHG): 0,3 meter;
- onder het maaiveld: 0,65 meter;
- De onderlinge afstand tussen de graven: 0,3 meter.

#### *Oppervlakte*

- De totale oppervlakte van het perceel in eigendom dient minimaal 10.000 m<sup>2</sup> (1 hectare) aaneengesloten te zijn;

- De oppervlakte van de begraafplaats is niet groter dan 100 m<sup>2</sup>, inclusief de omheining en afscherpende beplanting.

#### *Capaciteit*

- Gelijktijdig zijn niet meer dan 10 lijken begraven;
- Het is toegestaan het graf te schudden om hiervoor blijvend ruimte te maken voor een nieuwe begraving, met inachtneming van de wettelijke grafrusttermijn.

#### *(Cultuur)technische voorwaarden*

- Het terrein is goed ontwaterd;
- De bodem bestaat uit zand ;
- Er liggen geen ondergrondse kabels, leidingen of andere nutsvoorzieningen in/ onder de begraafplaats;
- Er zijn geen milieu-hygiënische belemmeringen en de bodem is niet verontreinigd;
- De aanleg van de begraafplaats beschadigt of bedreigt geen cultuurhistorische, archeologische of waardevolle natuurlijke elementen.

#### *De zichtbare objecten*

- Zijn niet aanstootgevend;
- Bevatten geen (vergunningplichtig) bouwwerk.

#### *Het gebruik*

- Verstoot flora en fauna tot een minimum;
- Het delven, openen, sluiten, opgraven, ruimen en schudden van het graf dan wel van het lijk, wordt door een aantoonbare professionele partij uitgevoerd;
- Van een (voornemen tot) begraving wordt de gemeente onmiddellijk in kennis gesteld. Daarbij worden de volgende gegevens digitaal of schriftelijk aangeleverd:
  - o naam, geboortedatum en sterfdatum;
  - o kopie verlot tot begraven;
  - o datum begraving.
- Bij het voornemen tot opgraving ten behoeve van een herbegraving elders of een crematie, wordt een verlot tot opgraven aangevraagd bij de gemeente. Het vervoer wordt uitgevoerd door of namens een uitvaartondernemer;
- Bij eigendomsoverdracht of bij een andere gebruiker (huurder, pachter) van het terrein worden afspraken vastgelegd hoe er wordt omgegaan met de bodemkwaliteit en de graven, met inachtneming van de wettelijke (minimale) grafrusttermijn.

## **4. De procedure**

Op hoofdlijnen is hieronder stapsgewijs de procedure benoemd om de aanvraag tot begraven op eigen terrein in behandeling te nemen.

1. De gemeente ontvangt een verzoek.
2. Het verzoek wordt op hoofdlijnen en voorlopig getoetst aan deze beleidsregels.
3. De aanvrager wordt uitgenodigd om in een gesprek zijn verzoek toe te lichten. De gemeente legt dan deze beleidsregels aan hem voor en wijst hem op de grondhouding van de gemeente.
4. De aanvrager werkt eventueel zijn verzoek nader en gespecificeerd uit.
5. Elk definitief verzoek wordt separaat behandeld.
6. Het verzoek wordt volledig getoetst aan deze beleidsregels, het bestemmingsplan en de mogelijke toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen.
7. Het college kan gemotiveerd afwijken van deze beleidsregels en in het raadsvoorstel.
8. De raad wijst de grond aan als bijzondere begraafplaats, onder voorbehoud van de (nog te wijzigen) juiste bestemming en onder voorbehoud van een eventuele administratieve beroepsprocedure bij GS. Zonder aanwijzing als bijzondere begraafplaats mag er niet worden begraven.
9. Het proces van (gedeeltelijke) wijziging van het bestemmingsplan wordt doorlopen. Er mag niet worden begraven op een terrein dat niet de bestemming begraafplaats heeft.
10. De aanvrager richt eventueel de locatie van de (toekomstige) eigen begraafplaats (alvast) in.
11. Het college verleent voorafgaand aan de (eerste) begraving toestemming voor ingebruikname van de begraafplaats. Het college toetst daarbij de technische en ruimtelijke randvoorwaarden en inrichting. Zonder toestemming kan er niet worden begraven.
12. De begraving(en) vindt/ vinden plaats.
13. De gemeente inspecteert de begraafplaats op naleving van de wettelijke en gemeentelijke regels.
14. De eigenaar voert het beheer en onderhoud en houdt een administratie bij.