

Raadsvoorstel

GEMEENTEBESTUUR

onderwerp Wens om begraven te worden op eigen
grond
raadsnummer 2015 7
collegevergadering d.d. 27 januari 2015
raadsvergadering d.d. 25 februari 2015
fatale termijn
programma Veelzijdige stad in het groen
portefeuillehouder H. Brauer

team OGOBO
steller DJW Nijskens
doorkiesnummer +31 77 3596800
e-mail d.nijskens@venlo.nl
registratienummer 14/10692
datum 9 januari 2015
bijlage(n) 1
datum verzonden

Voorstel om te besluiten

- Een deel van perceel 4526 Sektie B aan te wijzen als bijzondere begraafplaats.
- Belanghebbende in kennis te stellen van dit besluit en de verdere procedure.

Burgemeester en wethouders van Venlo
de secretaris

de burgemeester

Piet Lucassen

Antoin Scholten

Raadsvoorstel

Samenvatting (Verplicht, maximaal een half A4)

Belanghebbende lijdt aan de ziekte Amyotrofische Laterale Sclerose (ALS). In zijn brief van 4 oktober 2014 vraagt hij om op eigen grond een bijzondere begraafplaats in te mogen richten zodat hij daar kan worden begraven. Formeel is de brief gericht aan het College van B&W, maar in overleg met belanghebbende (13-11-2014) is besloten om de brief aan te merken als een formeel verzoek aan de Gemeenteraad.

Artikel 40, lid 1 van de Wet op de Lijkbezorging zegt: "Voor het aanleggen of uitbreiden van de bijzondere begraafplaats wordt slechts de grond gebruikt, die daartoe door de gemeenteraad is aangewezen."

In het algemeen wordt het niet wenselijk geacht om medewerking te verlenen aan verzoeken tot aanleg van een bijzondere begraafplaats. Wel is er de verplichting om per geval te onderzoeken of er dringende redenen bestaan om een uitzondering op dit kader te maken.

Gezien de historische binding met de grond, de grote kans dat het perceel ook in de toekomst in bezit en beheer blijft bij de familie en het positieve R&E-advies 2014-1524 stellen we voor om een deel van de grond op het betreffende perceel aan te wijzen als bijzondere begraafplaats.

Als vervolg dient de begraafplaats planologisch te worden vastgesteld/vastgelegd. Mogelijkheden zijn afwijken van het bestemmingsplan of het wijzigen van het bestemmingsplan (postzegelplan). Dit kan uitsluitend op aanvraag met onderbouwing van de verzoeker (en nooit ambtshalve), waarbij aan de aanvraag een procedure van in beginsel 26 weken en leges is verbonden. De gemeente Venlo zet in op de snelste procedure en dat is de (uitgebreide) afwijkingsprocedure ingevolge de Wabo. Indien tegen de (ter inzage te leggen) ontwerp-omgevingsvergunning geen zienswijzen worden ingebracht, kan de procedure vanaf indiening aanvraag door verzoeker binnen 16-18 weken zijn afgerond. Tot slot dient de grond, indien dit nog niet het geval is, geschikt gemaakt te worden voor de begraving (hoog en droog, beperken zichtbaarheid voor burens, bezwaren omwonenden, e.d.)

Het betreft hier een incidenteel geval, vooruitlopend op gemeentelijk beleid.

Bijlagen

Nr.	Naam	Datum
1.	Brief 14/10692	4-10-2014
2.	..	..
3.	..	..
4.	..	..
5.	..	..

Onderbouwing

Algemene toelichting

1. **Wat is kernopgave** (Wat is de belangrijkste opdracht voor de gemeenteraad?)

Belanghebbende lijdt aan de ziekte Amyotrofische Laterale Sclerose (ALS). In zijn brief van 4 oktober 2014 vraagt hij om op eigen grond een bijzondere begraafplaats in te mogen richten zodat hij daar kan worden begraven. Formeel is de brief gericht aan het College van B&W, maar in overleg met belanghebbende (13-11-2014) is besloten om de brief aan te merken als een formeel verzoek aan de Gemeenteraad.

Artikel 40, lid 1 van de Wet op de Lijkbezorging zegt: "Voor het aanleggen of uitbreiden van de bijzondere begraafplaats wordt slechts de grond gebruikt, die daartoe door de gemeenteraad is aangewezen."

De vraag aan de gemeenteraad is dan ook om de betreffende grond al of niet aan te wijzen als bijzondere begraafplaats.

2. **Relatie met programma**

N.v.t.

3. **Wat is het beoogde maatschappelijke resultaat** (Wat wilt u bereiken?)

Het doel van het raadsvoorstel is om de vraag van belanghebbende te beantwoorden.

4. **Wat en waarom?** (Waarom is dit voorstel nodig?)

Dit voorstel is nodig om antwoord te kunnen geven op de vraag van belanghebbende.

5. **Afweging / argumentatie** (Welke politieke keuzevraagstukken dienen zich aan? Zijn er reële alternatieven? Welke belangenafweging moet daarbij door de raad worden gemaakt?)

De vraag aan de gemeenteraad is of zij toe wil staan dat er, naast de gemeentelijke begraafplaatsen, op eigen grond door belanghebbende nog een bijzondere begraafplaats wordt gerealiseerd.

KADER

Gemeentelijke en bijzondere begraafplaatsen

De Wet op de Lijkbezorging kent gemeentelijke en bijzondere begraafplaatsen. Behoudens ontheffing van gedeputeerde staten moet iedere gemeente voor zichzelf, of met andere gemeenten samen, tenminste één gemeentelijke begraafplaats hebben.

Een bijzondere begraafplaats kan volgens de wet worden aangelegd en in stand gehouden door een kerkgenootschap dan wel een privaatrechtelijke rechtspersoon of door een natuurlijk persoon. Voor het aanleggen of uitbreiden van een bijzondere begraafplaats wordt slechts de grond gebruikt die daartoe door de gemeenteraad is aangewezen (art. 40 Wet op de Lijkbezorging).

Een begraafplaats dient planologisch te worden vastgesteld/vastgelegd. Dit kan door afwijking van het bestemmingsplan of een wijziging van het bestemmingsplan (postzegelplan). Dit kan uitsluitend op aanvraag met onderbouwing van de verzoeker (en nooit ambtshalve), waarbij aan de aanvraag een procedure van 26 weken en leges is

verbonden. Verder staat tegen dergelijke procedures rechtsbescherming open voor derden.

Burgemeester en Wethouders kunnen volgens het tweede lid van artikel 40 verder maatregelen voorschrijven die nodig zijn om de grond geschikt te maken als begraafplaats. Daarnaast bepaalt artikel 41 van de Wet op de Lijkbezorging dat de toestemming van het college van burgemeester en wethouders nodig is voor de feitelijke ingebruikneming van (delen van) een reeds door de raad aangewezen begraafplaats. Een dergelijk verzoek kan overigens uitsluitend worden geweigerd indien niet voldaan kan worden aan de geldende wettelijke voorschriften, waarbij vooral moet worden gedacht aan het bepaalde in de Wet op de Lijkbezorging en het Besluit op de Lijkbezorging.

Een kerkgenootschap kan op basis van de Wet op de Lijkbezorging bepaalde aanspraken geldend maken op het hebben van een begraafplaats. Voor privaatrechtelijke rechtspersonen en particulieren geldt dat niet. Zij kunnen wel een verzoek indienen om medewerking aan de aanwijzing van gronden als bijzondere begraafplaats, maar de wet geeft geen absoluut recht daarop.

Op grond van artikel 42, eerste lid, van de Wet op de Lijkbezorging staat tegen besluiten op verzoeken om aanleg van een bijzondere begraafplaats voor belanghebbenden beroep open bij gedeputeerde staten. Belanghebbenden kunnen tegen de beslissing van gedeputeerde staten in beroep gaan bij de rechtbank en vervolgens nog bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Graf in eigen grond

Tot 1 juli 1991 bood de Wet op de Lijkbezorging particulieren de mogelijkheid om op eigen terrein een graf aan te leggen. Strijdigheid met het bestemmingsplan was in die jaren geen valide reden om medewerking aan de aanleg van een dergelijk graf te weigeren. Nu is dat wel het geval. De normen voor het aanleggen van een begraafplaats zijn van toepassing op alle begraafplaatsen, ongeacht de grootte. Ook voor een kleine particuliere begraafplaats gelden de regels over bijvoorbeeld opgraving en ruiming.

Bestaande voorzieningen in de gemeente

Op het grondgebied van de huidige gemeente Venlo zijn verschillende gemeentelijke begraafplaatsen aanwezig. Daarnaast kent de gemeente, verspreid over de verschillende kernen, een aantal bijzondere begraafplaatsen. Tezamen bieden zij een ruim en gedifferentieerd aanbod van mogelijkheden tot lijkbezorging. Op basis hiervan kan worden gesteld dat het niet noodzakelijk is om overledenen in eigen grond te begraven.

Bestemmingsplannen

Binnen de gemeente Venlo willen we dat alle begraafplaatsen, groot of klein, in bestemmingsplannen als zodanig bestemd zijn of worden. Het hebben van een begraafplaats op gronden met een woonbestemming is in strijd met de planvoorschriften omdat dit niet past binnen de gangbare definities van “wonen”. Hetzelfde geldt overigens voor een bedrijfs- of agrarische bestemming. De strijdigheid van particuliere begraafplaatsen met het bestemmingsplan zou in theorie kunnen worden opgeheven door aanpassing van het bestemmingsplan. De vraag is of dat wenselijk is. Hieronder wordt eerst de landelijke trend beschreven, waarna concreet op het verzoek van belanghebbende wordt ingegaan. De vraag van belanghebbende is ook aanleiding om het gemeentelijk beleid op dit punt te herijken. Daarop wordt later in een separaat voorstel aan uw raad op teruggekomen.

Ruimtelijke overwegingen met betrekking tot begraven in eigen grond

Gelet op de wettelijke termijn van grafrust zal een graf altijd 10 jaar na de laatste begraaving onaangeroerd moeten blijven. Het toestaan van familiebegraafplaatsen legt dus een langdurig beslag op de grond, vaak inclusief een zone daaromheen. Als de eigenaar of houder geen medewerking wil verlenen aan ruiming zullen procedures moeten worden gevolgd tot sluiting en opheffing van de begraafplaats. Na sluiting moet de begraafplaats nog gedurende twintig jaar onaangeroerd blijven liggen (artikel 46, tweede lid, Wet op de Lijkbezorging). Hierdoor kan het ruimtelijk beslag nog veel langer duren. Gewenste ruimtelijke ontwikkelingen kunnen hierdoor worden gefrustreerd. Dit is ook de belangrijkste reden geweest om de mogelijkheid tot het hebben van een familiegraf op eigen grond in 1991 niet langer in de wet op te nemen.

De gemeente is belast met het toezicht op de begraafplaatsen. De uitvoering van deze taak wordt bemoeilijkt wanneer verspreid over de gemeente verschillende familiebegraafplaatsen zouden voorkomen. Dit leidt tot versnippering van het toezicht.

Bij verkoop van het perceel waarop de familiebegraafplaats is gesitueerd, zouden problemen kunnen rijzen. Het is de vraag of het recht tot het houden van de begraafplaats automatisch overgaat op de verkrijger van de grond. In dat geval overtreedt de verkrijger de Wet op de Lijkbezorging zolang hij niet over de vereiste toestemming van het gemeentebestuur beschikt. Los hiervan kan men zich voorstellen dat de verkrijger minder doordrongen zal zijn van het belang bij instandhouding en bij een zorgvuldig beheer van de begraafplaats. De grafrust zou hierdoor in het geding kunnen komen.

Gezien het vorenstaande wordt het in het algemeen niet wenselijk geacht medewerking te verlenen aan verzoeken tot aanleg van een bijzondere begraafplaats. Het argument van het langdurig beslag op schaarse grond, de precedentwerking en de notie dat dergelijke voorzieningen niet passend zijn in een woonomgeving geven hierbij de doorslag. Ook in het buitengebied worden dergelijke familiebegraafplaatsen in beginsel ongewenst geacht. Hier weegt het langdurig beslag op de noodzakelijke ruimte vaak nog zwaarder omdat de kans dat agrarische gronden op termijn een andere bestemming zullen krijgen dikwijls vrij groot is, gezien de terugloop van het agrarisch grondareaal als gevolg van ontwikkelingen in de landbouw. Een terughoudend beleid bij het toestaan van familiebegraafplaatsen wordt in de jurisprudentie aanvaardbaar geacht.

Ruimte voor uitzonderingen

Momenteel wordt overeenkomstig bovenstaand kader gehandeld. Er bestaat echter altijd een verplichting om op grond van concrete omstandigheden van het voorliggende geval na te gaan of er dringende redenen bestaan om een uitzondering op dit kader te maken.

Gevallen waarin reeds een (familie)begraafplaats op eigen grond aanwezig is, vergen een specifieke afweging. Zoals eerder opgemerkt, was het hebben van een dergelijke begraafplaats voor 1991 wettelijk toegestaan. De huidige Wet op de Lijkbezorging (artikel 83, eerste lid), bepaalt dat de hier bedoelde begraafplaatsen geacht worden te zijn aangelegd en opengesteld overeenkomstig de bepalingen van de huidige wet. Vaak zullen zij inmiddels ook als begraafplaats zijn bestemd in het vigerende bestemmingsplan.

Bij deze begraafplaatsen kan de behoefte ontstaan tot het maken van extra grafruimte. Soms zal dat kunnen binnen het destijds op grond van de Wet op de Lijkbezorging en/of het bestemmingsplan aangewezen gebied. In andere gevallen zal wellicht een besluit

nodig zijn van de gemeenteraad waarbij toestemming wordt verleend tot het uitbreiden van de begraafplaats (artikel 40, eerste lid, Wet op de Lijkbezorging), bijvoorbeeld in de vorm van een aanpassing van het bestemmingsplan. Maar ook wanneer de grond door de raad reeds is aangewezen als begraafplaats, bijvoorbeeld in het bestemmingsplan, zal op grond van artikel 41 van de Wet op de Lijkbezorging toestemming van het college nodig zijn voor de feitelijke ingebruikneming van (delen van) de begraafplaats. Dergelijke verzoeken zullen op hun merites worden gezien.

De Inspectierichtlijn lijkbezorging en de Landelijke Organisatie van Begraafplaatsen zijn terughoudend waar het gaat om begraven in eigen grond. In de richtlijn wordt aangegeven dat het eventueel denkbaar is om toestemming te verlenen wanneer voldoende historische binding met de grond aanwezig is en ook voor de toekomst gegarandeerd kan worden. Tevens moet dan aan een aantal andere voorwaarden worden voldaan.

De hier bedoelde situatie kan zich bijvoorbeeld voordoen bij landgoederen en buitenplaatsen, die al sinds lange tijd (bv. minimaal 20 jaar) in het bezit zijn van een bepaalde familie. Vaak ligt het in de lijn der verwachtingen dat de bestemming van een dergelijk landgoed langdurig in stand zal blijven, zodat het argument van het langdurig beslag op schaarse ruimte minder overtuigend is.

CASUS BELANGHEBBENDE

In bovenstaand kader is aangegeven dat het in het algemeen niet wenselijk geacht wordt om medewerking te verlenen aan verzoeken tot aanleg van een bijzondere begraafplaats. Wel is er de verplichting om per geval te onderzoeken of er dringende redenen bestaan om een uitzondering op het beleid te maken.

In de casus van belanghebbende heeft het beoogde perceel de bestemming “agrarisch”. Er is geen bestaande (familie)begraafplaats op eigen grond, maar er is wel een duidelijke historische binding. De familie heeft generaties lang een boerenbedrijf gehad aan de Lingsforterweg in Arcen en er is een sterke emotionele band met de voormalige akker (nu park). Voor de toekomst is het de bedoeling dat het perceel tot in lengte van jaren in de familie blijft. Drie broers en een zus zijn mede-eigenaar van het perceel en het is de bedoeling dat de zonen de zorg van het perceel in de toekomst overnemen. Omliggende percelen zijn (voor een groot deel) ook in familiebezit en de familie steunt de wens om in het park begraven te worden. De plek die voor het graf is uitgekozen ligt in het midden van het perceel en is vanaf openbaar terrein niet te zien. De dichtstbijzijnde bebouwing staat op een afstand van ongeveer 100 meter.

Gezien de historische binding met de grond, de grote kans dat het perceel ook in de toekomst in bezit en beheer blijft bij de familie en het positieve R&E-advies 2014-1524 stellen we voor om een deel van de grond op het betreffende perceel aan te wijzen als bijzondere begraafplaats.

Als vervolg dient de begraafplaats planologisch te worden vastgesteld/vastgelegd. Mogelijkheden zijn afwijken van het bestemmingsplan of het wijzigen van het bestemmingsplan (postzegelplan). Dit kan uitsluitend op aanvraag met onderbouwing van de verzoeker (en nooit ambtshalve), waarbij aan de aanvraag een procedure van in beginsel 26 weken en leges is verbonden. De gemeente Venlo zet in op de snelste procedure en dat is de (uitgebreide) afwijkingsprocedure ingevolge de Wabo. Indien tegen de (ter inzage te leggen) ontwerp-omgevingsvergunning geen zienswijzen worden ingebracht, kan de procedure vanaf indiening aanvraag door verzoeker binnen 16-18 weken zijn afgerond. Tot slot dient de grond, indien dit nog niet het geval is, geschikt

Raadsvoorstel - onderbouwing

gemaakt te worden voor de begraafing (hoog en droog, beperken zichtbaarheid voor burens, bezwaren omwonenden, e.d.)

Het betreft hier een incidenteel geval vooruitlopend op gemeentelijk beleid.

6. Welke externe partners en adviesraden zijn erbij betrokken?

N.v.t.

7. Financiële paragraaf

N.v.t.

8. Risicoparagraaf (welke risico's spelen een rol bij de besluitvorming?)

Wel of geen risico

Juridische aspecten en wettelijk kader

Wel of niet

Niet

Financiële risico's en aspecten

Niet

Economische risico's

Niet

Maatschappelijke risico's

Niet

Exploitatie, realisatie, ontwikkeling, beheer, bouw- en planschade

Niet

Afbreukrisico's en mogelijke contractschade (in relatie tot externe partners)

Niet

Overige strategische risico's

Niet

Toelichting (Benoem de relevante, strategische risico's)

N.v.t.

9. Vervolgprocedure voor de raad

N.v.t.

Raadsbesluit

GEMEENTEBESTUUR

onderwerp Wens om begraven te worden op eigen
 grond
raadsnummer 2015 7
raadsvergadering d.d. 25 februari 2015

team OGOBO
steller DJW Nijskens
doorkiesnummer +31 77 3596800
e-mail d.nijskens@venlo.nl
datum 9 januari 2015

De raad van de gemeente Venlo;

gelezen het voorstel van het college van 27 januari 2015, registratienummer 14/10692;
gelet op artikel 40, lid 1 van de Wet op de Lijkbezorging;
gezien het advies van R&E (2014-1524);

besluit(en) vast te stellen:

- Een deel van perceel 4526 Sektie B aan te wijzen als bijzondere begraafplaats.
- Belanghebbende in kennis te stellen van dit besluit en de verdere procedure.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 25 februari 2015.

De griffier

De voorzitter

Geert van Soest

Antoin Scholten