

Handreiking

Beheersverordening begraafplaatsen en omgevingsplan



Colofon

Deze Handreiking Beheersverordening begraafplaatsen en omgevingsplan is opgesteld door Wetgevingswerken BV in opdracht van en in samenwerking met de VNG, Programma Omgevingswet.

Auteur (Wetgevingswerken)

Beerend van Dijk

Projectgroep VNG

Diana van Leeuwen

Marco Lurks

Nienke van Renssen (tot augustus 2023)

Vormgeving

Chris Koning (VNG)

Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| Managementsamenvatting | 4 |
| Leeswijzer | 6 |
| 1 Achtergrond en aanleiding | 7 |
| 1.1 Vaststellen omgevingsplannen | 7 |
| 1.2 Aanpak en verantwoording | 7 |
| 2 Algemeen: wat willen we waar regelen en waarom? | 8 |
| 2.1 Ambitie omgevingsplan | 8 |
| 2.2 Ambitie modelverordening | 8 |
| 3 Dwingend beoordelingskader | 9 |
| 3.1 Moet in omgevingsplan | 9 |
| 3.2 Mag niet in omgevingsplan | 12 |
| 4 Algemene overwegingen: de gevolgen van overheveling naar omgevingsplan | 14 |
| 4.1 Gevolgen voor de bevoegdheidsverdeling | 14 |
| 4.2 Gevolgen in het kader van verbodsbepalingen en de afwijkingsbevoegdheid van het omgevingsplan | 14 |
| 4.3 Gevolgen voor de procedure van vaststelling | 15 |
| 4.4 Gevolgen voor de uitvoering, het toezicht en de handhaving | 15 |
| 5 Inhoudelijke overwegingen | 17 |
| 5.1 Vier vragen | 17 |
| 5.2 Regulering in het omgevingsplan en de Beheersverordening begraafplaatsen | 18 |
| 6 Artikelsgewijze beoordeling van bepalingen die naar omgevingsplan 'mogen' | 20 |
| 6.1 Hoofdstuk 3. Voorschriften op de lijkbezorging | 20 |
| 6.2 Hoofdstuk 4. Indeling en uitgifte van graven | 21 |
| 6.3 Hoofdstuk 5. Grafbedekkingen | 23 |
| 6.4 Hoofdstuk 7. Gedeelte voor kerkgenootschap | 26 |
| 6.5 Hoofdstuk 8. Instandhouden historische graven en opvallende grafbedekking | 27 |
| 7 Advies voor modelverordeningen en model uitvoeringsbesluit | 28 |
| 7.1 Model Beheersverordening begraafplaatsen | 28 |
| 7.2 Modelverordening lijkbezorgingsrechten | 28 |
| 7.3 Model Uitvoeringsbesluit voor grafbedekkingen | 29 |
| Bijlage 1: schema advies 'mogen' bepalingen | 30 |

Managementsamenvatting

De model Beheersverordening begraafplaatsen bevat bepalingen die de fysieke leefomgeving betreffen.¹ Na inwerkingtreding van de Omgevingswet moeten deze bepalingen in het omgevingsplan worden opgenomen op enig moment tijdens de overgangsperiode die loopt tot 1 januari 2032.² Deze 'Handreiking Beheersverordening begraafplaatsen en omgevingsplan' (hierna: 'Handreiking') geeft gemeenten handvatten hoe zij ná 1 januari 2024 gedurende de overgangsfase met de bepalingen uit de lokale beheersverordening begraafplaatsen en de daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten kunnen omgaan in samenhang met het opstellen van een omgevingsplan.³

De meeste lokale verordeningen maken nu nog geen deel uit van het omgevingsplan, maar zullen gedurende de overgangsfase deels opgenomen moeten worden in het omgevingsplan. Na afloop van de overgangsperiode hebben specifieke bepalingen geen rechtskracht meer als deze in een verordening (als de Beheersverordening begraafplaatsen) blijven staan en niet opgenomen zijn in een omgevingsplan, terwijl dat van de omgevingsregelgeving wel had gemoeten.⁴

De Handreiking biedt in de eerste plaats het kader om te identificeren welke bepalingen van de model Beheersverordening begraafplaatsen (hierna ook: 'modelverordening') of van het model Uitvoeringsbesluit voor grafbedekkingen in het omgevingsplan moeten worden opgenomen.⁵ Daarbij geven we ook feitelijk aan voor welke bepalingen of delen van de modelverordening dat geldt en adviseren we deze bepalingen te laten vervallen of aan te passen (categorie 'moet in het omgevingsplan').⁶ In hoofdstuk 7 wordt de geadviseerde wijziging beschreven.

Deze Handreiking identificeert tevens de bepalingen van de modelverordening waarvan is uitgesloten dat deze worden opgenomen in het omgevingsplan (categorie 'mag niet in het omgevingsplan').⁷

Het belangrijkste deel van deze Handreiking richt zich op de bepalingen van de modelverordening waarvoor geldt dat opname in het omgevingsplan mogelijk is (categorie 'mogen'). De Handreiking maakt inzichtelijk welke bepalingen uit de modelverordening dit zijn en beoordeelt per bepaling aan de hand van een toetsingskader⁸ of het wenselijk is deze bepaling in het omgevingsplan op te nemen of juist niet.⁹ De Handreiking adviseert over de bepalingen waarvoor dat wenselijk is om ze te laten vervallen uit de modelverordening en op te nemen in het omgevingsplan (bijlage 1 'mogen'). Ten slotte identificeert deze Handreiking een aantal bepalingen waarvan wijziging gewenst of noodzakelijk wordt geacht, onderbouwt dat en doet een voorstel voor een specifieke wijziging daarvan.¹⁰

Deze Handreiking is tot stand gebracht door de projectgroep "Modelverordeningen en Omgevingswet" van het Programma Omgevingswet. Deze projectgroep heeft gebruik gemaakt van de expertise die beschikbaar is bij de gemeenten Amersfoort en Amsterdam alsmede de Landelijke

1 Deze handreiking is gebaseerd op de VNG model Beheersverordening begraafplaatsen van 3 februari 2010.

2 Stb. 2023, 267.

3 Model Uitvoeringsbesluit voor de grafbedekkingen van 3 februari 2010, op grond van artikel 19, derde lid, van de model beheersverordening en het model Uitvoeringsbesluit graven, asbezorging en gedenkplaatsen van 3 februari 2010 op grond van artikel 11, tweede lid, van de model Beheersverordening.

4 Na de overgangsperiode vervalt artikel 22.4 van de Omgevingswet, waardoor bepalingen die in strijd zijn met de Omgevingswet of daarop gebaseerde regelgeving, op grond van artikel 122 van de Gemeentewet van rechtswege vervallen.

5 In hoofdstuk 3.

6 Zie hoofdstuk 3 en hoofdstuk 7.

7 Zie paragraaf 3.2 categorie mag niet in het omgevingsplan.

8 In hoofdstuk 5 en in mindere mate hoofdstuk 4.

9 De beoordeling van de individuele bepalingen is opgenomen in hoofdstuk 6.

10 In hoofdstuk 7.

Organisatie van Begraafplaatsen en is hen daarvoor zeer erkentelijk. De projectgroep ondersteunt met dit advies VNG Team Inclusieve samenleving bij het ontwerpen van een aangepaste modelverordening.¹¹ Ook gemeenten kunnen met deze Handreiking hun voordeel doen bij het ontwerpen van het omgevingsplan en verordeningen.

¹¹ Een uitgebreidere verantwoording en context van deze handreiking is opgenomen in paragraaf 1.2.

Leeswijzer

De inwerkingtreding van de Omgevingswet betekent dat gemeenten regelgeving die betrekking heeft op de fysieke leefomgeving kunnen, en onder omstandigheden moeten, opnemen in hun omgevingsplan. Deze ontwikkeling vergt een beoordeling van de bestaande gemeentelijke regelingen en die beoordeling zal in veel gevallen ook leiden tot aanpassingen in die regelingen. De VNG wil voor deze aanpassingen handreikingen bieden. Deze Handreiking ziet in dat kader op de model Beheersverordening begraafplaatsen zoals deze luidt na invoering van de Omgevingswet.

Deze Handreiking kan als vanzelfsprekend in zijn volledigheid worden bestudeerd, maar ook kunnen de hierin opgenomen hoofdstukken afzonderlijk van elkaar worden gelezen en toegepast. Met de Handreiking wordt beoogd een handzame en efficiënt inzetbare leidraad te bieden. In dat kader volgt hier een korte leeswijzer.

In deze Handreiking worden de stappen doorgenomen om te komen tot een nieuwe verdeling van de bepalingen uit de model Beheersverordening begraafplaatsen over (1) het omgevingsplan en (2) de aangepaste model Beheersverordening begraafplaatsen. In hoofdstuk 1 wordt allereerst de achtergrond van deze nieuwe verdeling uiteengezet. Daarop aansluitend komt in hoofdstuk 2 de ambitie voor zowel het omgevingsplan als de model Beheersverordening begraafplaatsen aan de orde. Hoofdstuk 3 omvat een –dwingend- beoordelingskader voor de categorie bepalingen die in de huidige model Beheersverordening begraafplaatsen zijn opgenomen en naar het omgevingsplan moeten worden overgeheveld (paragraaf 3.1) of daarin juist absoluut niét mogen worden opgenomen (paragraaf 3.2).

Ook voor de categorie bepalingen ten aanzien waarvan keuzevrijheid bestaat om deze wel of niet in het omgevingsplan op te nemen (die dus kunnen of mogen worden overgeheveld), zijn in deze Handreiking beoordelingskaders geschetst. In hoofdstuk 4 zijn daartoe allereerst enkele algemene overwegingen opgenomen. Hoofdstuk 5 omvat een consistent toepasbaar toetsingskader met een viertal inhoudelijke overwegingen. In hoofdstuk 6 wordt vervolgens toepassing gegeven aan dit toetsingskader voor de bepalingen die in deze categorie vallen.

Tot slot wordt in hoofdstuk 7 en bijlage 1 van deze Handreiking een onderbouwd advies aangereikt voor de wijziging van de model Beheersverordening begraafplaatsen, de modelverordening Lijkbezorgingsrechten en het model Uitvoeringsbesluit voor grafbedekkingen met een verwijzing naar de onderbouwing voor dat advies.

1 Achtergrond en aanleiding

1.1 Vaststellen omgevingsplannen

Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn gemeenten verplicht het tijdelijk omgevingsplan¹² te vervangen door een nieuw omgevingsplan.¹³ Voor het vaststellen van een omgevingsplan voor een gemeente is een overgangperiode vastgesteld die eindigt op 1 januari 2032¹⁴. Na de overgangperiode herleeft de werking van artikel 122 van de Gemeentewet.¹⁵ Als gevolg van het herleven van artikel 122 van de Gemeentewet vervallen van rechtswege de bepalingen van verordeningen die in het omgevingsplan opgenomen (hadden) moeten worden.

De inhoud van het omgevingsplan zal moeten voldoen aan de eisen die de Omgevingswet en de daarop gebaseerde bepalingen daaraan stellen. De VNG heeft handreikingen gemaakt over hoe een gemeente het ontwerp van een omgevingsplan kan aanpakken. Zo is er een handboek voor opstellen van een omgevingsplan en het opstellen van een milieueffectenrapportage. Deze handreikingen zijn te vinden via: <https://vng.nl/artikelen/handboek-opstellen-omgevingsplan>. De eisen die aan een omgevingsplan worden gesteld en die zien op de inhoud van het omgevingsplan of de motivering ervan vloeien voort uit de Omgevingswet,¹⁶ het Omgevingsbesluit¹⁷ en het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).¹⁸

1.2 Aanpak en verantwoording

De VNG heeft voor diverse onderwerpen modelverordeningen opgesteld. In de aanloop naar de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn deze modelverordeningen in twee instanties gescreend. In eerste instantie zijn de modellen gescreend op de noodzaak van aanpassingen op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt. Die screening is afgerond. In tweede instantie is gescreend op bepalingen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving met het oog op een advies over aanpassing van deze verordening in samenhang met het opstellen van een omgevingsplan, dus ná inwerkingtreding van de Omgevingswet. De modelverordeningen met bepalingen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving zijn in een projectteam, in overleg met de beleidsverantwoordelijken, beoordeeld en van advies voorzien. Daarbij golden naast de wettelijke kaders, de ambities die opgenomen zijn in paragrafen 2.1 en 2.2 van deze Handreiking. Tegelijkertijd ontwikkelde de VNG in een ontwerpteam voorbeeldregels voor het Omgevingsplan.

12 Met ingang van het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet tot het moment dat de overgangperiode is afgelopen of zoveel eerder als een gemeente het volledige omgevingsplan heeft vastgesteld geldt een omgevingsplan van rechtswege. Dat bestaat uit: de bestaande bestemmingsplannen, de bruidsschat en een klein aantal gemeentelijke verordeningen. Deze verordeningen zijn in artikel 4.6 van de Invoeringswet Omgevingswet genoemd. Het gaat o.a. om de hemelwaterverordening (als bedoeld in artikel 10.32a van de Wet milieubeheer), de beheersverordeningen als bedoeld in artikel 3.26 Wro, en de archeologische bescherming als bedoeld in artikel 38 van de Monumentenwet 1988 die soms nog is opgenomen in de erfgoedverordening.

13 Het omgevingsplan is het gemeentelijke document, dat de gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving bevat. Het omvat het bestemmingsplan, maar niet uitsluitend. Per gemeente wordt een enkel omgevingsplan vastgesteld.

14 Stb. 2023, 267.

15 Artikel 22.4, van de Omgevingswet.

16 Artikelen 2.4 en 2.16, van de Omgevingswet.

17 In ieder geval artikel 2.1, van het Omgevingsbesluit.

18 Hoofdstuk 5 van het Bkl bevat instructieregels die zien op de inhoud of de motivering van een omgevingsplan. Waar deze relevant zijn worden ze aangehaald.

2 Algemeen: wat willen we waar regelen en waarom?

2.1 Ambitie omgevingsplan

De Omgevingswet biedt de gelegenheid om regels over de fysieke leefomgeving of over activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving samen te voegen en deze in samenhang met elkaar en met de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet te bezien. De ambitie is om de regels die betrekking hebben op de functie, inrichting, gebruik en beheer van grond en de zich daarop bevindende gebouwen zoveel mogelijk samenhangend in het omgevingsplan te reguleren. De samenhang is onderdeel van de doelen van de Omgevingswet. In artikel 1.3 van de Omgevingswet zijn deze doelen opgenomen:

“Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:
a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en
b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.”

Deze globale doelstelling is breed en mag worden beperkt tot nader omschreven maatschappelijke doelen. Deze maatschappelijke doelen zijn, niet-limitatief, nader uitgewerkt in de doelen die zijn opgenomen in artikel 2.1, derde lid, van de Omgevingswet. In het omgevingsplan mogen derhalve alle doelen worden opgenomen die bijdragen aan het bereiken of in standhouden van de maatschappelijke doelstelling, bedoeld in artikel 1.3 van de Omgevingswet. Voor het omgevingsplan liggen de volgende doelen voor de hand. De lettering van deze opsomming volgt die van de wet.

“a. het waarborgen van de veiligheid,
b. het beschermen van de gezondheid,
c. het beschermen van het milieu,
...
k. een evenwichtige toedeling van functies aan locaties
l. het behoeden van de staat en werking van infrastructuur voor nadelige gevolgen van activiteiten,
...
r. het gebruik van bouwwerken,
s. het bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen.”

Binnen deze doelen is nadere concretisering mogelijk aan de hand van oogmerken. Deze oogmerken zijn een beknopt weergegeven reden voor de regulering van het desbetreffende onderwerp. Samen met de doelen vormen de oogmerken het motief van de regel.

2.2 Ambitie modelverordening

De ambitie is om de regelgeving integraal en in samenhang met andere relevante regelgeving te bezien en vorm te geven. Indien meerdere verordeningen en onderdelen ervan hetzelfde onderwerp in de fysieke leefomgeving betreffen dient vanuit de integratiegedachte te worden bezien of deze onderdelen tegelijkertijd en in samenhang moeten worden gewijzigd of kunnen worden overgeheveld naar het omgevingsplan. De ambitie is om voor de modelverordening een integrale benadering te kiezen voor bepalingen die samenhangen met de eerbied voor de graven en urnen of de sfeer van de begraafplaats.

3 Dwingend beoordelingskader

Sommige delen van bepalingen van de model Beheersverordening begraafplaatsen 'moeten' in het omgevingsplan worden opgenomen. Sommige bepalingen 'mogen niet' in het omgevingsplan opgenomen worden en zouden juist in de modelverordening moeten blijven staan ('mogen niet'). In deze paragraaf wordt ingegaan op de bepalingen die in deze 'moet' en 'mag niet' categorie vallen.

3.1 Moet in omgevingsplan

3.1.1 Artikel 2.1, eerste lid, van het Omgevingsbesluit

In het omgevingsplan moeten in ieder geval 'regels over activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen' worden opgenomen. Dit volgt uit artikel 2.1, eerste lid, van het Omgevingsbesluit. Deze bepaling sluit voor gemeenten uit dat een regel opgenomen wordt in een verordening.¹⁹ Hierna lichten we toe wat moet worden verstaan onder 'regels over activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen'.

In de nota van toelichting bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet is gesteld dat in de eerste plaats een onderscheid moet worden gemaakt tussen het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving en het gebruik van de fysieke leefomgeving. Bij het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving gaat het volgens de toelichting om directe fysieke ingrepen door de mens die een blijvende en tastbare verandering van de fysieke leefomgeving teweegbrengen.²⁰ Uitgegaan is dus van een gegeven dat onder 'wijziging' van de fysieke leefomgeving niet verstaan hoeft te worden een omstandigheid die van korte duur is. Het uitgangspunt is dat de activiteit (tot op zekere hoogte) gericht moet zijn op het tot stand brengen van die wijziging. Een regel over een activiteit die een wijziging van de fysieke leefomgeving niet beoogt, maar uitsluitend als neveneffect bewerkstelligt valt niet onder het gebod van artikel 2.1, eerste lid van het Omgevingsbesluit. Daarnaast valt het veroorzaken van emissies, hinder of risico's evenmin onder deze gebodsbepaling²¹

Bovenstaand kader is relevant voor onderdelen van hoofdstuk 5 van de model Beheersverordening begraafplaatsen en het model Uitvoeringsbesluit voor grafbedekkingen.

Hoofdstuk 5 van de modelverordening betreft grafbedekkingen.²² Deze blijven voor een langere periode op een bepaalde plek. Het aanbrengen en verwijderen van gedenktekens (grafbedekkingen niet zijnde grafbeplanting) zijn activiteiten die de omgeving wijzigen. Hoofdstuk 5, evenals artikel 26, tweede en derde lid, bevatten enkele regels met betrekking tot die activiteit. Ook artikel 16 betreft regels over een bouwwerk (grafkelder) dat aan een vergunningvereiste is onderworpen.

Hoofdstuk 5 bevat ook regels ten aanzien van het aanbrengen van planten. Daaronder zijn regels voor blijvende (winterharde) beplanting. Het aanbrengen en verwijderen van deze blijvende beplanting zijn activiteiten die gericht zijn op het wijzigen van de fysieke leefomgeving.

Hoofdstuk 6 evenals artikel 6 en artikel 26, tweede en derde lid, bevatten regels over het ruimen van graven. Ook het ruimen van een graf is een zodanige activiteit.

¹⁹ De uitzondering hierop is o.m. als de Omgevingswet niet van toepassing is, bijv. op grond van artikel 1.4 van de Omgevingswet, of als een wet in formele zin een grondslag bevat voor een gemeentelijke verordening.

²⁰ Invoeringsbesluit Omgevingswet, Stb. 2020, 400, p. 1702.

²¹ Invoeringsbesluit Omgevingswet, Stb. 2020, 400, p. 1702.

²² Een grafbedekking is een gedenkteken en grafbeplanting op een graf, gedenkplaats of verstrooiingsplaats (artikel 1, onder m, van de modelverordening). Grafbedekkingen kunnen vallen onder het begrip 'bouwwerk' zoals dat gedefinieerd wordt in de bijlage bij artikel 1.1 van de Omgevingswet. Of er sprake is van een "constructie van enige omvang" moet worden beoordeeld aan de hand van de afmetingen ervan en de invloed ervan op de omgeving. De afmetingen van een grafbedekking zijn over het algemeen beperkter dan onderwerpen waarover in jurisprudentie is uitgemaakt dat deze onder het begrip bouwwerk vallen.

Het gaat om (delen van) de volgende bepalingen van de modelverordening die onder het gebod van artikel 2.1, eerste lid, van het Omgevingsbesluit vallen.

- Artikel 16
- Artikel 19
- Artikel 21, eerste en derde tot en met vijfde lid (uitgezonderd de in het tweede lid opgenomen verplichting om de grafbedekking te onderhouden)
- Artikel 23
- Artikel 24, eerste tot en met vierde lid
- Artikel 26, tweede en derde lid

De begripsbepaling in artikel 1 onder c 'grafkelder' wordt in de modelverordening alleen gebruikt in artikel 16. Omdat dat artikel vervalt uit de verordening en opgenomen wordt in het omgevingsplan, kan de begripsbepaling uit de verordening vervallen.

- Artikel 1, onder c, vervalt

Het gaat tevens om de volgende bepalingen van het model Uitvoeringsbesluit voor grafbedekkingen:

- Artikel 1
- Artikel 2
- Artikel 4
- Artikel 6

Artikel 2 van het model Uitvoeringsbesluit voor grafbedekkingen bevat een beschrijving van de gegevens die bij de aanvraag voor een vergunning moeten worden overgelegd. Uit die gegevens valt niet op te maken dat de vergunning beoordeeld wordt op de inhoud van de tekst van de grafbedekking (de 'boodschap'). Momenteel is in de model-regelgeving geen grondslag opgenomen voor het beoordelen van de 'zedelijkheid' of 'passendheid' van de boodschap op de grafbedekking. Wel staat in de toelichting op dat artikel dat de beheerder van de begraafplaats (als service richting de rechthebbenden) kan nagaan of het werk overeenkomstig de opdracht is uitgevoerd en dat daarom de volledige opgave van de tekst, het lettertype en de figuratie van betekenis kan zijn. Bedoeld is dat deze gegevens in dat geval bij de aanvraag kunnen worden overgelegd, als de rechthebbende op deze service prijsstelt. Hiermee is overigens niet bedoeld een voorwaarde aan de vergunning te verbinden.

Voor de bovenstaande bepalingen geldt dat als deze niet voor het einde van de overgangstermijn in het omgevingsplan worden opgenomen, de regel na de overgangperiode van rechtswege vervalt.

Wijzigingen in andere verordeningen

Ten aanzien van artikel 16 en 19 geldt dat daarin vergunningen worden genoemd. Als deze artikelen opgenomen worden in het omgevingsplan, moet de Model Verordening lijkbezorgingsrechten worden aangepast. In hoofdstuk 6 van de tarieventabel van die modelverordening wordt naar de vergunningen in deze artikelen verwezen. Die verwijzing moet vervallen of worden aangepast.

In hoofdstuk 6 van de tarieventabel van de Model Verordening lijkbezorgingsrechten moeten de verwijzingen naar artikel 16 en 19 van de (model-) Beheersverordening begraafplaatsen vervallen. De bepalingen die opgenomen zijn in de artikelen 16 en 19 die in het omgevingsplan worden opgenomen, kunnen vergunningen blijven bevatten. Dat worden dan omgevingsvergunningen voor een omgevingsplanactiviteit. De bepalingen in de lokale verordening lijkbezorgingsrechten kunnen ook naar die omgevingsvergunningen verwijzen.

3.1.2 Artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet

In artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet wordt bepaald dat het omgevingsplan 'in ieder geval de regels' bevat 'die nodig zijn met het oog op de evenwichtige toedeling van functies aan locaties'. Deze regel is geïnterpreteerd als de verplichting die alle regels treft die nodig zijn voor de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dit betreft de regels die gesteld zijn met het oog op de bescherming van de functie van een locatie of met het oog op het kunnen blijven benutten van de locatie overeenkomstig die functie. Het gaat dan om activiteiten die niet of moeilijk verenigbaar zijn met andere activiteiten op diezelfde of een nabij liggende locatie, zodat de verenigbaarheid van functies onderling alsnog wordt bewaakt.

Bovenstaand kader is relevant voor de volgende bepalingen van de model Beheersverordening begraafplaatsen:

- Artikel 14. Categorieën
- Artikel 25, eerste lid.

Artikel 14 (en artikel 25, eerste lid) bevat de bevoegdheid voor het college om de begraafplaats in te delen en daarbij de situering van categorieën algemene en particuliere graven te bepalen. Dat heeft een zekere ordenende werking. De vraag dringt zich daarom op of concrete situering van de graven binnen een begraafplaats regels betreffen die noodzakelijk zijn voor de evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties wordt bereikt door activiteiten evenwichtig over locaties te reguleren. Evenwichtig reguleren impliceert een locatiegerichte benadering waarin de schaarse ruimte in de fysieke leefomgeving wordt verdeeld, ingericht en benut.²³ Artikel 4.2 van de Omgevingswet vereist dat het omgevingsplan erin moet voorzien dat de aan de fysieke leefomgeving toe te delen functies/activiteiten wederzijds op een evenwichtige manier kunnen worden uitgeoefend. Alle regels met dat doel moeten gelet op de vereiste evenwichtige samenhang in ieder geval in het omgevingsplan worden opgenomen. Vooropgesteld kan worden dat de locatie van de begraafplaats in een bestemmingsplan is opgenomen en aangenomen mag worden dat de verenigbaarheid van de activiteiten die daarmee samenhangen al evenwichtig gereguleerd is. Dit hangt samen met de taak van de gemeente om zorg te dragen voor een goede ruimtelijke ordening (ook voorafgaand aan de Omgevingswet).²⁴

De VNG meent dat de nadere indeling van de ruimte binnen de begraafplaats, waarbij deze onderverdeeld wordt in verschillende categorieën graven, maar bijvoorbeeld ook in looppaden en groenvoorzieningen aan dat evenwicht of de wederzijdse beïnvloeding van verschillende activiteiten of functies niets afdoet of toevoegt. De concrete situering van een graf op een begraafplaats is daarvoor van te weinig betekenis. De concrete situering van graven en categorieën van graven op een begraafplaats betreft wel de fysieke leefomgeving en zou zodoende in een omgevingsplan opgenomen 'mogen' worden (zie daarvoor paragraaf 6.2.4 respectievelijk paragraaf 6.4.1).

Gelet op het bovenstaande kan niet gesteld worden dat de concrete indeling van graven op een begraafplaats een regel betreft die 'nodig' is voor de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Het betreft om die reden geen regel die in het omgevingsplan 'moet' worden opgenomen.

Concluderend: De VNG adviseert *wel* om in het omgevingsplan regels op te nemen over de functie begraafplaats (met een daarbij te bepalen werkingsgebied). In dat geval kan met de regels voor dat werkingsgebied al invulling zijn gegeven aan het gebod van artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet. De VNG adviseert *niet* dat ieder graf op een begraafplaats in een omgevingsplan wordt ingetekend.

De concrete indeling van de begraafplaats met verschillende categorieën van graven en

²³ Kamerstukken 2017/2018 34 886, nr 3, MvT Invoeringswet Omgevingswet p. 59.

²⁴ Die verplichting vloeide voort uit artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening, zoals die luidde tot aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

herdenkplaatsen geldt dan als een huishoudelijke regel die het gebruik van de begraafplaats regelt. De indeling laat zich in dat opzicht goed vergelijken met de concrete indeling van parkeerplaatsen op een parkeerterrein. De indeling van de begraafplaats in een uitvoeringsbesluit en artikel 14 of 25 zelf hoeven op grond van het voorstaande niet gewijzigd te worden of te vervallen.

3.2 Mag niet in omgevingsplan

3.2.1 Geen betrekking op fysieke leefomgeving

Uit artikel 4.1 van de Omgevingswet volgt dat bij omgevingsplan regels kunnen worden gesteld over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Als daarvan geen sprake is, horen de regels niet in het omgevingsplan thuis.

Voor de model Beheersverordening begraafplaatsen gaat het om de volgende artikelen:

Artikel 3, eerste lid, (openstelling begraafplaatsen) bevat een grondslag voor stellen regels over de tijden waarop begraafplaatsen voor eenieder toegankelijk zijn. Artikel 3, tweede lid, gaat over handhaving van orde en rust (sluiting begraafplaats in het kader daarvan) en het derde lid bevat een verbod tot het zich bevinden op een begraafplaats op andere tijden. Het gaat in dit geval niet om regels die gesteld zijn met het oog op het woon- en leefklimaat.²⁵ Maar blijkens de toelichting om delen van de begraafplaats te kunnen sluiten als dat nodig is met het oog op het ruimen van graven.

Artikel 4 (ordemaatregelen) heeft, zoals het opschrift doet vermoeden, betrekking op handhaving van de rust en orde en geen omgevingsrechtelijk oogmerk. Voor plechtigheden (artikel 5) geldt hetzelfde.

Artikel 6 (opgraven en ruimen) stelt voorschriften aan de aanwezigen bij die werkzaamheden en niet aan de wijze waarop deze werkzaamheden in de fysieke leefomgeving worden uitgevoerd. Het gaat hierbij eerder om eerbiediging van de graven, dan om de wijze waarop de fysieke leefomgeving wordt aangepast.

Artikel 8 (gebouwen en muziekinstallatie) gaat over gebruik van gebouwen en andere locaties dat geen blijvende wijzigingen van de fysieke leefomgeving veroorzaakt. Het gaat daarbij niet over de emissie van geluid, maar over de termijn waarop de muziekinstallatie voor een plechtigheid beschikbaar is.

Artikel 9 (overleggen van stukken) heeft geen omgevingsrechtelijke aspecten. Het betreft hier voorschriften om aan bepaalde formaliteiten te voldoen voorafgaand aan een begraafing. De *minimale grafuistermijn* die in dit artikel wordt genoemd heeft misschien wel omgevingsrechtelijke aspecten.

Ook **artikel 10** (tijden van begraven en asbezorging) heeft geen omgevingsrechtelijk aanknopingspunt.

Artikel 12 gaat over het aantal lijken of urnen dat in algemene graven kan worden begraven. Het aantal lijken of urnen is geen regel die een activiteit betreft die betrekking heeft op de fysieke leefomgeving. Omdat het algemene graven betreft (en niet particuliere graven) is de gemeente zelf de normadressaat.

Artikel 17 (overschrijving van verleende rechten) Dit ziet op de verdeling van grafrechten tussen verschillende entiteiten en heeft geen omgevingsrechtelijk aspect. In de toelichting bij dit artikel is aangegeven dat deze vergunning te vergelijken is met de vergunning voor het innemen van een standplaats op de openbare weg. Deze rechten zouden schaars kunnen zijn. Deze toelichting lijkt echter meer van toepassing op artikel 15 (termijnen particuliere graven).

²⁵ Dit is anders dan bijvoorbeeld de openingstijden van de horeca op grond van de APV. Die zijn ten dele gesteld met het oog op het woon- en leefklimaat.

Artikel 18 (afstand doen van graven) heeft te maken met het afstand doen van rechten en niet met gebruik of wijziging van de fysieke leefomgeving.

Artikel 27 (voorschriften) regelt het register over de begraven lijken. Dit heeft geen betrekking op de fysieke leefomgeving.

3.2.2 *Mag niet op grond van Omgevingsbesluit*

Artikel 2.1, tweede lid, van het Omgevingsbesluit stelt grenzen aan wat in het omgevingsplan geregeld mag worden. In dat lid wordt verwezen naar bepalingen in de Gemeentewet, waarvoor het niet is toegestaan om de daarin bedoelde regels op te nemen in het omgevingsplan. Dit raakt namelijk de grondslagen van (onderdelen van) de model Beheersverordening begraafplaatsen. De grondslagen van de model Beheersverordening begraafplaatsen zijn artikel 149 van de Gemeentewet en artikel 35 van de Wet op de lijkbezorging.

In artikel 30 van de model Beheersverordening begraafplaatsen is een sanctiebepaling opgenomen. De grondslag van artikel 30 is gelegen in de artikelen 154, eerste lid en 154b, eerste lid, van de Gemeentewet. Artikel 30 mag op grond van artikel 2.1, tweede lid, van het Omgevingsbesluit niet in een omgevingsplan worden opgenomen.

3.2.3 *Mag niet op grond van andere wet- en regelgeving*

Artikel 1.4 van de Omgevingswet sluit toepasselijkheid van de Omgevingswet uit voor wettelijke kaders die uitputtend bedoeld zijn. Dat is niet aan de orde voor artikel 35 van de Wet op de Lijkbezorging. In artikel 35 van die wet is de ruimte gelaten de tijdstippen te bepalen waarop gelegenheid tot begraven wordt gegeven. Artikel 3 van de model Beheersverordening begraafplaatsen bevat daartoe een delegatiegrondslag. Deze regels hebben geen betrekking op de fysieke leefomgeving.

4 Algemene overwegingen: de gevolgen van overheveling naar omgevingsplan

Hoofdstuk 6 gaat in op de bepalingen uit de model Beheersverordening begraafplaatsen die in het omgevingsplan mogen. Deze bepalingen betreffen de fysieke leefomgeving, maar opname in het omgevingsplan is in die gevallen niet voorgeschreven of verboden.²⁶ Deze bepalingen mogen in het omgevingsplan worden opgenomen. Gemeenten kunnen daarmee een keuze maken tussen het omgevingsplan en de Beheersverordening begraafplaatsen. Hoofdstuk 5 beschrijft het afwegingskader dat een rol kan spelen bij deze keuze. In hoofdstuk 6 wordt dit afwegingskader toegepast op de individuele bepalingen uit de model Beheersverordening begraafplaatsen. Het gaat dan om de bepalingen die in de categorie 'mogen' vallen en geeft aan de hand van het afwegingskader per bepaling een advies.

Voordat op de inhoudelijke overwegingen voor de keuze tussen het omgevingsplan en de Beheersverordening begraafplaatsen wordt ingegaan, zijn er algemene overwegingen die aandacht verdienen. Het opnemen van een bepaling in het omgevingsplan (en laten vervallen uit de Beheersverordening begraafplaatsen) heeft gevolgen voor de bevoegdheidsverdeling (paragraaf 4.1), verbodsbepalingen en afwijkingsbevoegdheid van het omgevingsplan (paragraaf 4.2), de besluitvorming en rechtsbescherming (paragraaf 4.3) en de uitvoering, het toezicht en de handhaving (paragraaf 4.4). In de meeste gevallen zijn dit geen overwegingen die de doorslag hebben gegeven. Het is vooral van belang als gemeente deze gevolgen onder ogen te zien. Het is denkbaar dat een gemeente aan deze overwegingen wel gewicht toekent en deze een rol laat spelen bij de keuze tussen het omgevingsplan en de Beheersverordening begraafplaatsen.

4.1 Gevolgen voor de bevoegdheidsverdeling

In het systeem van de Omgevingswet is het college het bevoegde gezag (uitvoerende bestuursorgaan). Het college dient bijvoorbeeld aanvragen voor omgevingsvergunningen te behandelen. De beheersverordening begraafplaatsen belast de beheerder van de begraafplaats (een ambtenaar) met bepaalde taken en verleent hem of haar bepaalde bevoegdheden. Als gemeenten ervoor kiezen een bepaling in het omgevingsplan op te nemen waar tot dan toe de beheerder de uitvoerende instantie was, dan wijzigt de bevoegdheidsverdeling en wordt het college bevoegd. Het omgevingsrecht kent de beheerder niet als bevoegd gezag. Het college kan deze beheerder wel mandaat, volmacht en machtiging verlenen.

4.2 Gevolgen in het kader van verbodsbepalingen en de afwijkingsbevoegdheid van het omgevingsplan

Opname van een bepaling uit de Beheersverordening begraafplaatsen in het omgevingsplan kan gevolgen hebben voor het absolute karakter van een bepaling. Een verboden activiteit in het omgevingsplan kan, onder bepaalde omstandigheden namelijk toch worden toegelaten op grond van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Gemeenten kunnen beleid ontwikkelen over de gevallen waarin en de omstandigheden waaronder dit type omgevingsvergunning kan worden verleend. Dit biedt houvast gelet op het uitgangspunt dat een gemeente overeenkomstig haar beleid handelt²⁷.

²⁶ Die bepalingen zijn in hoofdstuk 3 besproken.

²⁷ Artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht.

De mogelijkheid om een omgevingsvergunning te verlenen voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit biedt enerzijds flexibiliteit om een activiteit onder bepaalde omstandigheden toe te staan, maar doet anderzijds af aan het meer absolute karakter van een bepaling. Als een absoluut verbod gewenst is, dan kan dat dus een overweging zijn om de bepaling in de Beheersverordening begraafplaatsen te laten staan. Met name omdat er, als eenmaal duidelijk is dat het voornemen bestaat een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit te verlenen, ook sprake is van een concreet zicht op legalisatie en een gemeente dan dus in beginsel niet tot handhaving zal overgaan.

Een nuancering is hierbij wel op zijn plaats. Bij de beoordeling van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit moet het bevoegd gezag namelijk op grond van artikel 8.0a, tweede lid, van het Bkl beoordelen of de aangevraagde activiteit aanvaardbaar is in verband met 'een evenwichtige toedeling van functies aan locaties'. De mogelijkheid om een omgevingsvergunning te verlenen voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is dus niet onbegrensd.

4.3 Gevolgen voor de procedure van vaststelling

Het proces voor de totstandkoming of wijziging van regelgeving verschilt tussen omgevingsplan en verordening. Zo moet een verordening vaak, maar niet altijd voor inspraak worden vrijgegeven en is in veel gemeenten ook geregeld dat in een participatietraject moet worden voorzien, terwijl op een omgevingsplan of de wijziging daarvan de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is.²⁸ Verder kan een wijziging van een omgevingsplan worden aangevraagd. Die mogelijkheid is er niet als men een verordening gewijzigd zou willen zien, tenzij de gemeente de mogelijkheid van een burgerinitiatief heeft opengesteld. Daar gelden bovendien specifieke vereisten voor.

Daarnaast is van belang dat de opname van een algemeen verbindend voorschrift in een omgevingsplan maakt dat dit voorschrift op zichzelf – in uitzondering op artikel 8:3 van de Algemene wet bestuursrecht – vatbaar is voor beroep. Dit zou bij gemeenten tot de overweging kunnen leiden om een bepaling in de Beheersverordening begraafplaatsen te laten staan. In dat kader speelt mogelijk ook een rol dat beroepsprocedures kunnen leiden tot grotere uitvoeringslasten bij de gemeente.

In lijn met de ervaring die is opgedaan bij de beroepen die worden ingesteld tegen bestemmingsplannen is de verwachting evenwel dat een beroep tegen een omgevingsplan zich in de meeste gevallen zal richten op concrete projecten en niet op de algemeen verbindende voorschriften uit een omgevingsplan. Verder is ook een nuancering voor wat betreft de algemeen verbindende voorschriften uit de Beheersverordening begraafplaatsen op zijn plaats. Deze voorschriften zijn weliswaar uitgesloten van bezwaar en beroep²⁹, maar deze kunnen wel onderworpen zijn aan een rechterlijke (exceptieve) toets in beroep tegen concretiserende besluiten van algemene strekking (als aanwijzingsbesluiten) en beschikkingen (als vergunningen, ontheffingen en handavingsbeschikkingen) die op grond van de Beheersverordening begraafplaatsen worden genomen.

Voor zover dit bij gemeenten zou leven, zou dit geen aanleiding moeten geven om af te zien van het overhevelen van een bepaling van de Beheersverordening begraafplaatsen naar het omgevingsplan, maar het is wel van belang hier bij de implementatie rekening mee te houden.

4.4 Gevolgen voor de uitvoering, het toezicht en de handhaving

De keuze voor het omgevingsplan of de Beheersverordening begraafplaatsen heeft ook gevolgen voor de uitvoering, het toezicht en de handhaving.

Voor de uitvoering betekent de keuze voor het omgevingsplan dat andere medewerkers gaan

²⁸ Op grond van artikel 16.30 van de Omgevingswet.

²⁹ Op grond van artikel 8:3 van de Algemene wet bestuursrecht.

beoordelen of een handeling binnen het omgevingsplan past en de vergunningen daarvoor gaan verlenen. De verantwoordelijkheid voor het toezicht en de handhaving van de bepalingen uit de Beheersverordening begraafplaatsen ligt voorts niet alleen bij de daartoe aangewezen bijzondere opsporingsambtenaren van de gemeente, maar ook bij de politie. Dat is bij de bepalingen uit het omgevingsplan niet het geval. Bij het toezicht op en de handhaving van deze regels zijn alleen de daartoe aangewezen (en opgeleide) bijzondere opsporingsambtenaren van de gemeente verantwoordelijk.

Ook wijzigt de juridische basis van sancties, zoals de strafbeschikkingen en lasten onder bestuursdwang, die worden opgelegd. Dit brengt onder meer met zich dat de verwijzingen in de lasten onder bestuursdwang moeten worden aangepast.

Als uit het inhoudelijk afwegingskader, dat hierna wordt toegelicht, niet zonder meer volgt dat een bepaling in het omgevingsplan dan wel de Beheersverordening begraafplaatsen moet worden opgenomen, dan kunnen de aspecten die zien op de uitvoering, het toezicht en de handhaving een aanvullende rol spelen om hierin tot een keuze te komen. Een overweging om een bepaling in de Beheersverordening begraafplaatsen te laten staan zou kunnen inhouden dat er in dat geval voor die bepaling geen wijziging optreedt in de uitvoering, het toezicht en de handhaving en dat de politie dus bijvoorbeeld bevoegd blijft om te handhaven.

5 Inhoudelijke overwegingen

5.1 Vier vragen

Bij het antwoord op de vraag of het wenselijk is een bepaling een plaats te geven in het omgevingsplan of dat het wenselijk is deze in de Beheersverordening begraafplaatsen te laten staan, spelen verschillende inhoudelijke overwegingen een rol. In het kort hebben deze overwegingen betrekking op de volgende vragen:

- A. Wat is het oogmerk van de bepaling?
- B. Wat is er over het onderwerp in de bruidsschat opgenomen?
- C. Wat is de aard van de handeling die gereguleerd wordt?
- D. Wat is de samenhang met andere bepalingen?

Hieronder komen deze overwegingen puntsgewijs aan de orde en worden ze nader toegelicht. In dit toetsingskader is er aan geen enkele afwegingsgrond een absolute waarde toegekend. Wel weegt samenhang (vraag D) zwaar gelet op de eerdergenoemde ambities en de wens om zo min mogelijk overlap te hebben tussen de Beheersverordening begraafplaatsen en het omgevingsplan. Gemeenten die met dit toetsingskader aan de slag gaan, maken steeds een eigen afweging, waarbij ook van de afwegingsgronden in het toetsingskader kan worden afgeweken.

A. *Wat is het oogmerk van de bepaling?*

Een belangrijk aspect is wat het voornaamste oogmerk van een bepaling is. Indien de nadruk ligt op een onderwerp dat valt onder de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet, dan is dat een indicatie om de bepaling in het omgevingsplan op te nemen. Als een ander oogmerk leidend is, dan ligt de Beheersverordening begraafplaatsen eerder voor de hand. Om deze afweging te kunnen maken moet allereerst onderscheid worden gemaakt tussen het 'doel' en het 'oogmerk' van regelgeving. Het doel is meer in algemene zin het resultaat dat een regeling (of een hoofdstuk of afdeling daaruit) beoogt te realiseren, terwijl het oogmerk betrekking heeft op hetgeen een specifieke bepaling aan het realiseren van dat doel bijdraagt. Het oogmerk van een bepaling kan dus niet los van het doel van de regeling worden gezien.

Dit geldt ook voor de bepalingen in de Beheersverordening begraafplaatsen en het omgevingsplan. In de Omgevingswet zijn in artikel 1.3 de (maatschappelijke) doelen expliciet benoemd. Het gaat dan om (a) het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en (b) het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van de maatschappelijke behoeften. Het begrip 'fysieke leefomgeving' omvat daarbij in ieder geval bouwwerken, infrastructuur, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed (artikel 1.2 van de Omgevingswet). Bij activiteiten die gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving gaat het om activiteiten die bijvoorbeeld de bruikbaarheid, gezondheid of veiligheid van de fysieke leefomgeving veranderen. Als een bepaling betrekking heeft op de fysieke leefomgeving of ziet op een activiteit die daar gevolgen voor heeft en het oogmerk van de bepaling sluit aan bij de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet, dan is dat een aanwijzing dat het de voorkeur heeft de bepaling op te nemen in het omgevingsplan.

Wel zijn meerdere bepalingen in de model Beheersverordening begraafplaatsen gesteld met het oog op de orde en rust. De rust heeft samenhang met de afwezigheid van emissies van geluid, die in beginsel ook onder de oogmerken van de Omgevingswet geschaard kunnen worden. Niettemin zal afwegingsgrond C (hieronder) voor deze regels een andere kant op wijzen. De regels betreffen betreft gedragingen van personen onderling. Regels daarover zijn niet gesteld met het oog op het effect van die emissies op de omgeving. Om die reden heeft het de voorkeur deze regels te behouden in de model Beheersverordening begraafplaatsen.

B. Wat is er over het onderwerp in de bruidsschat opgenomen?

De Omgevingswet en daarop gebaseerde regelgeving bevatten onderwerpen die niet langer door de Rijksregelgever worden gereguleerd, maar waarvan de regulering wordt overgedragen aan gemeenten. Gemeenten moeten dus op termijn besluiten of en hoe ze deze onderwerpen willen reguleren. Gedurende deze overgangsfase zijn regels over de betreffende onderwerpen opgenomen in de zogeheten 'bruidsschat' als bedoeld in het Invoeringsbesluit Omgevingswet. Regels die in deze bruidsschat zijn opgenomen, 'verhuizen' met de inwerkingtreding van de Omgevingswet van rechtswege naar het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Als een onderwerp in de bruidsschat is opgenomen, dan acht het Rijk regulering daarvan in het omgevingsplan dus zonder meer mogelijk. Dit kan voor gemeenten een indicatie vormen om deze onderwerpen in het omgevingsplan op te nemen.

C. Wat is de aard van de handeling die gereguleerd wordt?

Ook de aard van de te reguleren handeling kan relevant zijn voor de keuze om deze in het omgevingsplan op te nemen of in de Beheersverordening begraafplaatsen te laten staan. De Omgevingswet gebruikt voor handelingen de term 'activiteit'. Het gaat dan om handelingen met een zekere planbaarheid of voorzienbaarheid. In dat geval kunnen betrokkenen vooraf nagaan of over de activiteit regels zijn gesteld en of daarvoor een omgevingsvergunning is vereist. Als dit het geval is, dan kan dit een indicatie zijn dat de handeling een plaats moet krijgen in het omgevingsplan. Als een handeling minder planbaar of voorzienbaar is, dan lijkt deze handeling dus meer het karakter van een gedraging (van een mens of van mensen onderling) te hebben. Dit pleit voor het opnemen van de handeling in de model Beheersverordening begraafplaatsen.

Voorts kan een rol spelen of het handelingen betreft die zich herhalen of langere tijd voortduren. Bij dergelijke handelingen kan het namelijk noodzakelijk zijn om na te gaan hoe deze zich verhouden met de overige functies op die locatie. Een handeling die zich herhaalt of voortduurt kan planologisch relevant zijn, hetgeen een indicatie is dat het de voorkeur heeft de regels hierover in het omgevingsplan op te nemen. Als de bepaling een kortdurende handeling betreft, dan is dat een indicatie dat deze planologisch niet of nauwelijks relevant is en dat het dus eerder voor de hand ligt de bepaling in de Beheersverordening begraafplaatsen te laten staan.

D. Wat is de samenhang met andere bepalingen?

Als het stelsel van de Omgevingswet bepalingen bevat die nauw aansluiten bij de Beheersverordening begraafplaatsen-bepaling, dan ligt het voor de hand dat deze Beheersverordening begraafplaatsen-bepaling overgaat naar het omgevingsplan. De regels over een onderwerp zijn dan immers gebundeld bij elkaar te vinden en ook ontsloten via het Digitaal Stelsel Omgevingswet (hierna: DSO). Dat bevordert een integrale benadering.

Omgekeerd geldt dat als een bepaling uit de Beheersverordening begraafplaatsen samenhangt met andere bepalingen uit de regelgeving betreffende lijkbezorging, begrafenissen of graven, dit een aanwijzing kan zijn dat het de voorkeur heeft de bepaling in de Beheersverordening begraafplaatsen te handhaven. Ook bij de model Beheersverordening begraafplaatsen is de inzet te kiezen voor een integrale benadering en soortgelijke bepalingen zoveel mogelijk te bundelen. Aan de afweging om de regels met betrekking tot het gebruik van de begraafplaats in brede zin bij elkaar te behouden kan veel gewicht worden toegekend. Het zijn regels die van toepassing zijn op een beperkt, specifiek gebied.

5.2 Regulering in het omgevingsplan en de Beheersverordening begraafplaatsen

Ook denkbaar is dat een handeling of gedraging zowel in de Beheersverordening begraafplaatsen als in het omgevingsplan een plaats krijgt. Bij de regulering van onderwerpen in de huidige model Beheersverordening begraafplaatsen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving zijn er vaak meerdere oogmerken te onderscheiden of dient een oogmerk verschillende bovenliggende doelen. In een aantal gevallen ligt de nadruk specifiek op het reguleren van gedrag van personen met het oog op het effect daarvan op de fysieke leefomgeving of juist op het reguleren van het

gedrag van personen met het oog op het effect ervan op de openbare orde, maar niet bij elke bepaling is duidelijk welk oogmerk vooropstaat of aan welk doel het oogmerk een bijdrage moet leveren.

Zoals gezegd is zowel het omgevingsplan als de model Beheersverordening begraafplaatsen gericht op een integrale benadering. Vanuit dat oogpunt kan er eventueel ook voor worden gekozen een 'mogen'-bepaling zowel in het omgevingsplan als in de Beheersverordening begraafplaatsen op te nemen. Een aandachtspunt daarbij is wel dat de bepalingen in dat geval een aanvulling op elkaar moeten vormen en dus verschillende oogmerken moeten hebben of aan verschillende doelen ondergeschikt moeten zijn. Verder moet er aandacht zijn voor de samenloop en gecoördineerde afhandeling van besluitvorming over met name vergunningen en ontheffingen voor activiteiten die in de Beheersverordening begraafplaatsen gereguleerd zijn, maar ook omgevingsplanactiviteiten zijn. Tot slot is van belang dat niet alle regels over het onderwerp dan worden ontsloten via het DSO, maar dat men ook de Beheersverordening begraafplaatsen zal moeten raadplegen.

6 Artikelsgewijze beoordeling van bepalingen die naar omgevingsplan 'mogen'

De model Beheersverordening begraafplaatsen bevat bepalingen die zien op de lijkbezorging. In dit hoofdstuk wordt een artikelsgewijze beoordeling gegeven van de categorie bepalingen ten aanzien waarvan keuzevrijheid bestaat om deze naar het omgevingsplan over te hevelen. Bij de beoordeling wordt toepassing gegeven aan het toetsingskader dat hiervoor is uiteengezet. Als gezegd, staat het gemeenten steeds vrij hierin een eigen afweging te maken en dus af te wijken van het hiernavolgende advies.

6.1 Hoofdstuk 3. Voorschriften op de lijkbezorging

De model Beheersverordening begraafplaatsen bevat bepalingen die zien op de lijkbezorging. In dit hoofdstuk wordt aan de hand van de hiervoor geschetste overwegingen per bepaling een advies gegeven over de keuze om de bepaling op te nemen in het omgevingsplan of de bepaling in de Beheersverordening begraafplaatsen te laten staan.

Artikel 7 (kennisgeving begraven en asbezorging, openen en afsluiten van het graf)

Deze bepaling regelt een voorafgaande kennisgeving aan de beheerder voor de in dat artikel genoemde activiteiten. Voorts regelt het artikel dat bepaalde activiteiten uitsluitend mogen geschieden door het personeel van de begraafplaats of onder toezicht van de beheerder.

A. Oogmerk van de bepaling

In de toelichting op artikel 7 wordt genoemd dat de kennisgeving nodig is, zodat de beheerder weet wat voor een graf gevraagd wordt. De bepalingen over het toezicht van de beheerder en de uitvoering door het personeel zijn gesteld met het oog op de veiligheid (vooral van degene die het graf delven). Dit oogmerk past goed bij de Omgevingswet. Artikel 2.1, derde lid, van de Omgevingswet noemt dit met zoveel woorden.

B. Bruidsschat

De bepaling heeft geen samenhang met de bepalingen van de bruidsschat.

C. Aard van de handeling

De activiteit is tot op zekere hoogte planbaar. Wel zijn er duidelijk kortere termijnen. Bij de bepaling in het tweede lid blijft de beheerder van de begraafplaats betrokken bij de veilige uitvoering van handelingen (als het delven van een graf). Deze betrokkenheid wijkt af van in het omgevingsrecht gebruikelijke vormen van regulering van een activiteit, zoals een omgevingsvergunningplichtige of meldingsplichtige activiteit.

D. Samenhang met andere bepalingen

De kennisgeving is om meerdere redenen praktisch en kan samenhangen met andere elementen van de beheersverordening begraafplaatsen, zoals de uitgifte van graven (van hoofdstuk 4).

Advies

In de Beheersverordening begraafplaatsen laten staan.

6.2 Hoofdstuk 4. Indeling en uitgifte van graven

Artikel 11 (Indeling graven en asbezorging) en het model Uitvoeringsbesluit graven, asbezorging en gedenkplaatsen

Artikel 11 bevat een grondslag voor nadere regels over de afmetingen, aantallen en uitgifteduur van verschillende soorten graven en het model Uitvoeringsbesluit graven, asbezorging en gedenkplaatsen regelt de uitgifteduur van begraafplaatsen.

In het model Uitvoeringsbesluit graven, asbezorging en gedenkplaatsen worden de afmetingen van particuliere graven niet geregeld.

A. Oogmerk van de bepaling

In de toelichting is geen oogmerk genoemd. De bepalingen in het model Uitvoeringsbesluit graven, asbezorging en gedenkplaatsen betreffen de duur waarvoor onderscheiden graven en gedenkplaatsen worden uitgegeven. In het model Uitvoeringsbesluit graven, asbezorging en gedenkplaatsen worden de afmetingen van particuliere graven niet geregeld.

De afmetingen van een graf houden enig verband met de fysieke leefomgeving. Het oogmerk van de bepaling die de afmetingen regelt is lastig af te leiden. Allereerst is er geen regel met deze strekking. Daarnaast is er geen toelichting op dit onderwerp. Niet uit te sluiten is dat het oogmerk goed past binnen de oogmerken van de Omgevingswet, maar zeker is dit niet.

B. Bruidsschat

De bruidsschat bevat geen bepalingen die hiermee verband houden.

C. Aard van de handeling

De bepalingen zijn administratief van aard. Er is geen andere normadressaat dan degene die de graven, urnennissen en gedenkplaatsen uitgeeft.

D. Samenhang met andere bepalingen

De bepaling heeft samenhang met de andere artikelen in hoofdstuk 4 van de modelverordening. Artikelen 5 en 6 van het Besluit op de lijkbezorging bevatten bepalingen die van invloed zijn op de afmetingen die toegepast worden bij een graf. Dat pleit voor behoud in de Beheersverordening begraafplaatsen.

Advies

In de Beheersverordening begraafplaatsen laten staan.

6.2.2 Artikel 12. Aantal overledenen in algemene graven

De bepaling maakt het college bevoegd om het aantal lijken of asbussen te bepalen dat in een algemeen graf, respectievelijk urnengraf mag worden bijgezet.

A. Oogmerk van de bepaling

Het oogmerk van de bepaling is niet toegelicht of ergens uit op te maken. Een omgevingsrechtelijk oogmerk is niet uit te sluiten, maar ligt niet voor de hand (zie ook paragraaf 3.2.1)

B. Bruidsschat

De bruidsschat bevat geen bepalingen die hiermee verband houden.

C. Aard van de handeling

De bepalingen zijn administratief van aard. Er is geen andere normadressaat dan degene die de graven, urnennissen en gedenkplaatsen uitgeeft.

D. Samenhang met andere bepalingen

De bepaling vult artikel 5, vijfde lid, van het Besluit op de Lijkbezorging aan dat ten hoogste drie

lijken boven elkaar mogen worden begraven. Er is daarom samenhang met deze bepaling en met andere bepalingen uit hoofdstuk 4 van de modelverordening. Dit pleit voor behoud in de modelverordening.

Advies

In de Beheersverordening begraafplaatsen laten staan.

6.2.3 Artikel 13. Volgorde van uitgifte

Dit artikel bevat de hoofdregel over de volgorde waarin particuliere graven worden uitgegeven en maakt het college bevoegd daar onder omstandigheden van af te wijken.

A. Oogmerk van de bepaling

De bepaling beperkt de ruimte voor voorkeurslocaties van particuliere graven op een begraafplaats.

B. Bruidsschat

De bruidsschat bevat geen bepalingen die hiermee verband houden.

C. Aard van de handeling

De bepalingen zijn administratief van aard. Er is geen andere normadressaat dan degene die de graven, urnennissen en gedenkplaatsen uitgeeft.

D. Samenhang met andere bepalingen

Er is samenhang met de overige bepalingen van hoofdstuk 4.

Advies

In de Beheersverordening begraafplaatsen laten staan.

6.2.4 Artikel 14. Categorieën

Dit artikel bevat een aanvulling op de bevoegdheid om nadere regels te stellen, in het bijzonder om daarbij de graven in categorieën in te delen en de situering en oppervlakte daarvan te bepalen.

A. Oogmerk van de bepaling

Blijkens de toelichting kan de onderverdeling in categorieën gebruikt worden voor regels over grafbedekkingen. Omdat de regels over grafbedekkingen ook een omgevingsrechtelijk aspect hebben (zie paragraaf 3.1.1) ligt een omgevingsrechtelijk motief ook hier voor de hand. Echter de concrete indeling in categorieën levert op zichzelf geen wezenlijke bijdrage aan de doelen van artikel 1.3 van de Omgevingswet. In paragraaf 3.1.2 is betoogd dat de concrete indeling van graven op de begraafplaats geen regel is die nodig is met het oog op de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Het betreft geen regel die in het omgevingsplan moet worden opgenomen.

Het materiële (beoogde) effect van deze regels is beperkt. De regel dient vooral ter verduidelijking van een bevoegdheid die ook zonder deze regel zou bestaan. De bepaling maakt het college bevoegd een plattegrond van de begraafplaats vast te stellen. Het nut van een dergelijke plattegrond is ook gelegen in zeer praktische overwegingen die onder meer gericht kunnen zijn op het ordelijk verloop van de gang van zaken op de begraafplaats, zoals de uitgifte van particuliere graven. Dat laatste is een argument voor behoud van deze grondslag voor nadere regels in de verordening.

B. Bruidsschat

De bruidsschat bevat geen bepalingen die hiermee verband houden.

C. Aard van de handeling

De bepaling kent slechts het college als normadressaat en bevat vooral de verduidelijking dat voor de nadere regels onderscheid gemaakt kan worden voor verschillende plekken op de begraafplaats. In termen van de Omgevingswet gaat het om de geometrische afbakening van de werkingsgebie-

den van specifieke regels. De bepaling zelf is geen grondslag voor specifieke uitvoeringsregels. De indeling op een plattegrond van de begraafplaats met de concrete situering van categorieën van graven kan zeer fijnmazig zijn. Deze fijnmazigheid past beter bij nadere regels op basis van een verordening dan bij het omgevingsplan.

Van deze mogelijkheid is overigens in het model Uitvoeringsbesluit grafbedekkingen geen gebruik gemaakt.

D. Samenhang met andere bepalingen

Blijkens de toelichting hangt deze bepaling samen met de regels over grafbedekkingen (artikel 19, derde lid van de modelverordening en het model Uitvoeringsbesluit grafbedekkingen). Er is ook samenhang denkbaar met de overige artikelen van hoofdstuk 4 van de verordening. Dit pleit voor behoud van de bepaling in de verordening.

Advies

In de Beheersverordening begraafplaatsen laten staan.

Voor de samenhang met artikel 19, derde lid, is verval uit de Beheersverordening begraafplaatsen en opname van de grondslag voor nadere regels in het omgevingsplan niet nodig. De werkingsgebieden van specifieke regels (voor bepaalde categorieën graven en grafbedekkingen) kunnen ook zonder grondslag in het omgevingsplan worden opgenomen.

6.2.5 Artikel 15. Termijnen particuliere graven

Dit artikel betreft de termijnen voor particuliere graven, hoe lang het gedeelte van de fysieke leefomgeving door de rechthebbende als graf gebruikt mag worden.

A. Oogmerk van de bepaling

Het oogmerk van deze bepaling is niet te achterhalen. De bepaling is aanvullend op artikel 28, eerste lid, van de Wet op de lijkbezorging.

B. Bruidsschat

De bruidsschat bevat geen bepalingen die hiermee verband houden.

C. Aard van de handeling

De bepaling lijkt vooral van administratieve en beheersmatige aard. Duidelijkheid over termijnen van uitgifte betekent ook dat het ruimen van graven meer planbaar wordt. Daarmee wordt duidelijk of en zo ja, wanneer nieuwe begravingen (on)mogelijk worden.

D. Samenhang met andere bepalingen

De bepaling bevat termijnen, die ook relevant zijn voor de duur waarop de grafbedekking kan zijn geplaatst. Het aflopen van het recht op een particulier graf luidt ook het begin van de verplichtingen tot ruimen van het graf in. Er is daarom samenhang met een eventuele vergunningsplicht genoemd in artikel 19 en de ruimplicht genoemd in artikel 23 van de modelverordening.

Advies

In de Beheersverordening begraafplaatsen laten staan.

6.3 Hoofdstuk 5. Grafbedekkingen

6.3.1 Artikel 20. Onderhoud door gemeente

Dit artikel beschrijft de onderhoudsverantwoordelijkheid van de gemeente voor een jaarlijkse reiniging van het gedenkteken en het jaarlijks snoeien van de winterharde beplanting.

A. Oogmerk van de bepaling

In de toelichting is niet opgenomen waarom regeling van de onderhoudsverantwoordelijkheid noodzakelijk is of welk oogmerk deze bepaling heeft. De toelichting noemt dat deze onderhoudstaak van de gemeente bijdraagt aan het verzorgde aanzien van de begraafplaats. Dit zou aansluiten bij de omgevingsrechtelijke bepalingen. Tegelijkertijd is gebruikelijk dat voor het onderhoud door de gemeente kosten in rekening worden gebracht op grond van artikel 229, eerste lid, onder b, van de Gemeentewet. De Model Verordening lijkbezorgingskosten bevat in hoofdstuk 6 van de bijlage daarvoor een voorziening. De bepaling in artikel 20 heeft ook tot doel om de taak van de gemeente in het licht van die kostenvergoeding te beschrijven.

B. Bruidsschat

De bruidsschat bevat geen bepalingen die hiermee verband houden.

C. Aard van de handeling

Het onderhoud wordt uitgevoerd namens of in opdracht van het college. De gemeente is de normadessaat. Het onderhoud betreft geen wijziging van de fysieke leefomgeving.

D. Samenhang met andere bepalingen

De onderhoudsverantwoordelijkheid van de gemeente heeft samenhang met het onderhoud door rechthebbende in artikel 21 van de modelverordening. Daarnaast zijn de grafbedekking en de winterharde beplanting in deze modelverordening aan een vergunningplicht onderworpen op grond van artikel 19. Deze bepaling wijzigt de fysieke leefomgeving en moet om die reden in het omgevingsplan worden opgenomen. Dit artikel kan daar eenvoudig bij aansluiten.

Voor het onderhoud dat de gemeente pleegt worden kosten in rekening gebracht op grond van artikel 229, eerste lid, onder a en b, van de Gemeentewet. Meerdere gemeenten hebben daarvoor een separate belastingverordening opgesteld.

Advies

Laten vervallen uit de Beheersverordening begraafplaatsen en betrekken bij de regels in het omgevingsplan over grafbedekkingen en winterharde beplanting (artikel 19 van de Beheersverordening begraafplaatsen en delen van het Model Uitvoeringsbesluit voor grafbedekkingen).

6.3.2 Artikel 21, tweede lid. Onderhoud door rechthebbende

Dit artikellid beschrijft de verantwoordelijkheid en onderhoudsplicht van de rechthebbende met betrekking tot het graf.

Regels over het plaatsen, aanbrengen, herstellen, vernieuwen of verwijderen van de grafbedekking door rechthebbende of het college betreffen regels over een activiteit die de fysieke leefomgeving wijzigt (reeds beschreven in paragraaf 3.1.1 van deze handreiking). Daaronder valt niet de onderhoudsplicht van het tweede lid. De onderhoudsplicht in het tweede lid, behoeft nog wel een beoordeling.

A. Oogmerk van de bepaling

Het artikel heeft als oogmerk het voorkomen van extra kosten voor de gemeente als gevolg van natrekking of kosten als gevolg van de ruiming van het graf (al dan niet in geval van verwaarlozing).

B. Bruidsschat

De bruidsschat bevat geen bepalingen die hiermee verband houden.

C. Aard van de handeling

Het onderhoud kan worden uitgevoerd door de gemeente namens of in opdracht van de rechthebbende. Het onderhoud betreft geen wijziging van de fysieke leefomgeving.

D. Samenhang met andere bepalingen

De onderhoudsplicht van artikel 21 hangt samen met de regels over grafbedekkingen die in de

modelverordening ook vergunningplichtig zijn. Daarnaast is er samenhang met artikel 28, vierde tot en met zevende lid van de Wet op de lijkbezorging, die ingaan op de wijze waarop de mededeling tot verwaarlozing gedaan wordt en de consequenties van verwaarlozing voor het gevestigde grafrecht. Artikel 28 van de Wet op de lijkbezorging heeft op zichzelf weinig samenhang met de gevolgen voor de fysieke leefomgeving, want het gaat niet in op de consequenties voor de leefomgeving.

Advies

Met de rest van artikel 21 kan deze bepaling vervallen uit de Beheersverordening begraafplaatsen. Het tweede lid kan opgenomen worden in het omgevingsplan.

6.3.3 Artikel 22. Niet-blijvende grafbeplanting

Dit artikel regelt de bevoegdheid van de beheerder om niet blijvende beplanting (waaronder niet met de aarde verenigde planten als bloemen en kransen), te verwijderen wanneer deze in verwaarloosde staat zijn.

A. Oogmerk van de bepaling

Het oogmerk van de bepaling lijkt vooral gelegen in het aanzien van de begraafplaats, waarbij enige mate van verwelking wel passend wordt geacht. Dit oogmerk past goed bij het omgevingsrecht, maar kan ook door middel van een verordening worden geregeld. Het oogmerk van de bepaling kan ook samenhangen met het verschaffen van duidelijkheid over of de eigendom van een roerende zaak is prijsgegeven (op grond van artikel 5:18 van het Burgerlijk Wetboek). De bepaling beoogt de beheerder in de uitoefening van zijn taken te beschermen tegen aanspraken die samenhangen met het 'eigendomsrecht' op de geplaatste beplanting. Het is immers niet altijd duidelijk op welk moment de beheerder ervan uit mag gaan dat de eigenaar het bezit heeft prijsgegeven. Bij verwelkte bloemen of kransen mag een redelijk denkend mens ervan uitgaan dat de bedoeling is geweest de eigendom ervan prijs te geven.³⁰ Bij verwaarloosde niet-blijvende beplanting is te rechtvaardigen dat dat de bedoeling is geweest.

B. Bruidsschat

De bruidsschat bevat geen bepalingen die hiermee verband houden.

C. Aard van de handeling

De bepaling heeft de beheerder als normadressaat en niet de rechthebbende op het graf of degene die niet-blijvende beplanting plaatst. De beheerder wordt in dit artikel als bevoegde genoemd voor het verwijderen van de planten. Omdat de beheerder niet als bevoegde gezag herkend wordt in het omgevingsplan, zou bij opname van deze bepaling in het omgevingsplan daar aandacht aan besteed moeten worden (zie ook paragraaf 4.1).

Het verwijderen van verwaarloosde beplanting is een planbare activiteit. Echter de toelichting beschrijft dat het omslachtig is om rechthebbenden te informeren over de verwijdering van de verwelkte bloemen en kransen en verwaarloosde eenjarige planten.

D. Samenhang met andere bepalingen

Er is samenhang met de zorgplicht van de gemeente voor het aanzien van de begraafplaats en met de overige artikelen van hoofdstuk 5 van de modelverordening.

Advies

In de Beheersverordening begraafplaatsen laten staan.

De bepaling kan echter ook in het omgevingsplan worden opgenomen, gelet op het oogmerk en de samenhang met andere bepalingen. Daarbij moet rekening worden gehouden dat de opname in

³⁰ 'Hij mag aan de handeling van hem die het bezit heeft prijsgegeven de uitlegging geven, die een redelijk oordelend mens onder de gegeven omstandigheden aan de handeling mocht geven.' (Parlementaire Geschiedenis BW Boek 5, TM, p. 115). Zoals aangehaald in ECLI:NL:RBGEL:2021:2954 en ECLI:NL:RBROT:2011:BS8694.

het omgevingsplan consequenties kan hebben voor de bevoegde entiteit (beheerder). Zie daarover o.a. paragraaf 4.1 en 4.4 van deze Handreiking.

6.4 Hoofdstuk 7. Gedeelte voor kerkgenootschap

6.4.1 Artikel 25, eerste lid. Afwijkende regels

Dit artikel bevat een nadere invulling van de gedelegeerde regelgeving voor delen van de begraafplaats die voor kerkgenootschappen zijn gereserveerd.

A. Oogmerk van de bepaling

De bepaling regelt dat de nadere regels die betrekking hebben op het voor het kerkgenootschap bestemde deel, kunnen afwijken van de overige delen van de begraafplaats, als het college daarover overleg heeft gehad met het kerkgenootschap. Het is een verduidelijking die lijkt op de strekking van artikel 14 van de modelverordening en een verduidelijking van de regelgevende bevoegdheid van het college. Het oogmerk van de nadere regels zou onder meer gelegen kunnen zijn in het behoud van het kerkelijke karakter van dat deel van de begraafplaats. Het oogmerk levert geen wezenlijke bijdrage aan de doelen van artikel 1.3 van de Omgevingswet. Dit wijst op het behoud van deze grondslag in de verordening.

B. Bruidsschat

De bruidsschat bevat geen bepalingen die hiermee verband houden.

C. Aard van de handeling

De bepaling bevat zelf een grondslag voor nadere regels (in tegenstelling tot artikel 14 van de modelverordening), maar sluit ook aan bij de grondslagen van onder meer artikel 3, eerste lid, artikel 11, tweede lid en artikel 19, derde lid van de modelverordening. Het is een administratieve bepaling die alleen in samenhang met andere bepalingen zou kunnen zien op de fysieke leefomgeving.

De indeling op een plattegrond van de begraafplaats met de concrete situering van categorieën van graven kan zeer fijnmazig zijn. Deze fijnmazigheid past beter bij nadere regels op basis van een verordening dan bij het omgevingsplan.

D. Samenhang met andere bepalingen

Er is samenhang met andere bepalingen, waarvan artikel 19 vervalt en in het omgevingsplan wordt opgenomen.

Advies

In de Beheersverordening begraafplaatsen laten staan, behoudens voor zover het artikel verwijst naar bepalingen die uit de verordening vervallen (bijvoorbeeld artikel 19).

6.4.2 Artikel 25, tweede lid. Kennisgeving onderhoudsbehoefte

Dit artikel regelt dat een kerkgenootschap op verzoek in kennis gesteld wordt van een onderhoudsbehoefte. Het kerkgenootschap heeft geen verplichting om hierop te handelen.

A. Oogmerk van de bepaling

De bepaling is vooral pragmatisch en bedoeld om het kerkgenootschap in staat te stellen een rol te vervullen in het onderhoud van het graf, wat vooral van belang kan zijn als er geen rechthebbenden gevonden kunnen worden.

B. Bruidsschat

De bruidsschat bevat geen bepalingen die hiermee verband houden.

C. Aard van de handeling

De handeling betreft uitsluitend de mededeling aan het kerkgenootschap.

D. Samenhang met andere bepalingen

Er is wel samenhang met de verplichtingen om onderhoud te verrichten (bedoeld in artikel 22 van de modelverordening). Maar het verband is niet doorslaggevend, omdat de onderhoudsverplichting zelf niet geldt voor het kerkgenootschap.

Advies

In de Beheersverordening begraafplaatsen laten staan.

6.5 Hoofdstuk 8. Instandhouden historische graven en opvallende grafbedekking

6.5.1 Artikel 26. Lijst

Dit artikel regelt het bestaan van een lijst van graven met historische betekenis of grafbedekkingen met opvallende kwaliteit en regelt een waarborg om het ondoordacht ruimen van graven te voorkomen.

Het artikel kent in het tweede en derde lid voorschriften over het ruimen van graven, wat een activiteit is die de fysieke leefomgeving wijzigt en om die reden in het omgevingsplan moet worden opgenomen (zie paragraaf 3.1.1 van deze Handreiking). De lijst heeft, blijkens de toelichting, vooral betekenis om het ondoordacht ruimen van graven te voorkomen.

A. Oogmerk van de bepaling

Het oogmerk van artikel 26 in zijn geheel is het voorkomen van ondoordachte ruiming van graven van bijzondere waarde. Die waarde kan blijken uit de identiteit van de begravenen, of uit de vormgeving van het graf. Het lijkt daarom nauw verband te houden met de omgevingsrechtelijke belangen van het behoud van het cultureel erfgoed (artikel 2.1, derde lid, onder f, van de Omgevingswet).

B. Bruidsschat

De bruidsschat bevat geen bepalingen die hiermee verband houden.

C. Aard van de handeling

De regels betreffen een activiteit die de fysieke leefomgeving wijzigt (het ruimen van het graf).

D. Samenhang met andere bepalingen

De lijst hangt samen met de regels over het ruimen van deze bijzondere graven (tweede en derde lid van artikel 26). Daarnaast heeft de lijst enige betekenis in de zin van cultureel erfgoed en zouden graven en grafbedekkingen ook opgenomen kunnen worden bij de regels van het cultureel erfgoed in de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan.

Advies

Verval van het artikel 26, eerste lid, samen met het tweede en derde lid, uit de Beheersverordening begraafplaatsen en opname ervan in het omgevingsplan.

7 Advies voor modelverordeningen en model uitvoeringsbesluit

7.1 Model Beheersverordening begraafplaatsen

Op grond van de voorgaande hoofdstukken wordt geadviseerd de volgende wijzigingen door te voeren in de model Beheersverordening begraafplaatsen. Gemeenten kunnen een andere afweging maken bij de bepalingen waarvan opname in het omgevingsplan wordt geadviseerd

| Onderdeel van de modelverordening | Voorgestelde wijziging | Onderbouwing van de wijziging in paragraaf |
|---|--|--|
| Artikel 1 onder c 'grafkelder' | Vervallen, kan goed naar omgevingsplan | 3.1.1 |
| Artikel 16 | Moet naar omgevingsplan | 3.1.1 |
| Artikel 19 | Moet naar omgevingsplan | 3.1.1 |
| Artikel 20 | Advies naar omgevingsplan | 6.3.1 |
| Artikel 21, eerste en derde tot en met vijfde lid (uitgezonderd de verplichting om de grafbedekking te onderhouden) | Moet naar omgevingsplan | 3.1.1 |
| Artikel 21, tweede lid | Advies naar omgevingsplan | 6.3.2 |
| Artikel 23 | Moet naar omgevingsplan | 3.1.1 |
| Artikel 24, eerste tot en met vierde lid | Moet naar omgevingsplan | 3.1.1 |
| Artikel 25, eerste lid | Vervang ", 14 en 19, derde lid," door: en 14 | 3.1.1 en 6.4.1 |
| Artikel 26, eerste lid | Advies naar omgevingsplan | 6.5.1 |
| Artikel 26, tweede en derde lid | Moet naar omgevingsplan | 3.1.1 |

7.2 Modelverordening lijkbezorgingsrechten

| Onderdeel van modelverordening | Voorgestelde wijziging | Onderbouwing van de wijziging in paragraaf |
|--------------------------------|---|--|
| Onderdeel 6.1 van de bijlage | Onderdeel 6.1 komt te luiden "Voor het plaatsen en geplaatst houden van een grafkelder wordt geheven € [...]" | 3.1.1 |
| Onderdeel 6.2 van de bijlage | Onderdeel 6.2 aanhef, komt te luiden "Voor het plaatsen en geplaatst houden van grafbedekking wordt geheven" | 3.1.1 |

7.3 Model Uitvoeringsbesluit voor grafbedekkingen

Op grond van de voorgaande hoofdstukken wordt geadviseerd de volgende wijzigingen door te voeren in het model Uitvoeringsbesluit voor grafbedekkingen.

| Onderdeel van model Uitvoeringsbesluit | Voorgestelde wijziging | Onderbouwing van de wijziging in paragraaf |
|--|-------------------------|--|
| Artikel 1 | Moet naar omgevingsplan | 3.1.1 |
| Artikel 2 | Moet naar omgevingsplan | 3.1.1 |
| Artikel 4 | Moet naar omgevingsplan | 3.1.1 |
| Artikel 6 | Moet naar omgevingsplan | 3.1.1 |

Bijlage 1: schema advies 'mogen' bepalingen

Dit schema maakt per hoofdstuk inzichtelijk wat het advies voor de in hoofdstuk 6 genoemde 'mogen' bepalingen uit de model Beheersverordening begraafplaatsen is. De bepalingen waarvoor geldt dat deze uit de model Beheersverordening begraafplaatsen kunnen vervallen en opname in het omgevingsplan is geadviseerd, zijn **blauw** gearceerd. De bepalingen die volgens het advies in de Beheersverordening begraafplaatsen kunnen blijven staan **groen**. De bepaling waarvan het advies is die zowel in het omgevingsplan als de Beheersverordening begraafplaatsen op te nemen en om die reden af te bakenen, is **geel** gearceerd.

Verder is per bepaling inzichtelijk gemaakt welke overwegingen aan het advies ten grondslag liggen. Een plus (+) betekent daarbij een overwegend argument voor opname van de bepaling in het omgevingsplan en een min (-) is een overwegend argument voor behoud in de Beheersverordening begraafplaatsen. Met een plus/min (+/-) kan de redenering twee kanten op.

| Artikel | Onderwerp | Beheersverordening begraafplaatsen/ omgevingsplan | Oog- merk | Bruids- schat | Aard handeling | Samen- hang |
|---|---|--|--------------|------------------|-------------------|----------------|
| Hoofdstuk 3. Voorschriften voor de lijkbezorging | | | | | | |
| 7 | Kennisgeving begraven en as bezorging, openen en sluiten van het graf | Beheersverordening begraafplaatsen | +/- | - | +/- | - |
| Hoofdstuk 4. Indeling en uitgifte van graven | | | | | | |
| 11 | Indeling graven en asbezorging | Beheersverordening begraafplaatsen | - | - | - | - |
| 12 | Aantal overledenen in algemene graven | Beheersverordening begraafplaatsen | - | - | - | - |
| 13 | Volgorde van uitgifte | Beheersverordening begraafplaatsen | - | - | - | - |
| 14 | Categorieën | Beheersverordening begraafplaatsen | +/- | - | +/- | - |
| 15 | Termijnen particulier graven | Beheersverordening begraafplaatsen | - | - | - | +/- |
| Hoofdstuk 5. Grafbedekkingen | | | | | | |
| 20 | Onderhoud door gemeente | Omgevingsplan | + | - | - | + |
| 21, tweede lid | Onderhoud door rechthebbende | Omgevingsplan | + | - | - | + |
| 22 | Niet-blijvende beplanting | Beheersverordening begraafplaatsen | + | - | - | + |
| Hoofdstuk 7. Gedeelte voor kerkgenootschap | | | | | | |
| 25, eerste lid | Afwijkende regels | Beheersverordening begraafplaatsen | - | - | +/- | +/- |
| 25, tweede lid | Kennisgeving onderhoudsbehoefte | Beheersverordening begraafplaatsen | - | - | - | +/- |
| Hoofdstuk 8. Instandhouden historische graven en opvallende grafbedekking | | | | | | |
| 26 | Lijst | Omgevingsplan | + | - | + | + |

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93

info@vng.nl

december 2023

[vng.nl](https://www.vng.nl)