

## MEMO

Datum	1 december 2021
Behandeld door	
Doorkiesnummer	
E-mailadres	
Kenmerk	
Onderwerp	Informatieve bijlage dossier Islamitische begraafplaats
Beleidsveld	Openbare Ruimte

Geachte Collegeleden,

In deze informatieve bijlage zijn de achtergronden en samenhang opgenomen van de te beargumenteren bestuurlijke keuzes om te komen tot een particuliere Islamitische begraafplaats in Utrecht. Een deel van deze informatie is eerder aan het bestuur voorgelegd. Deze bijlage is mede tot stand gekomen door VBK Advocaten.

### **1. Context**

De gemeente Utrecht heeft in het voorjaar van 2020 gelijktijdig door twee - onderling niet samenwerkende - organisaties het verzoek ontvangen hen te helpen bij het realiseren van een particuliere Islamitische begraafplaats. In de hierin te nemen bestuurlijke besluiten is de Wet op de lijkbezorging (Wlb) kaderstellend. De Wlb geeft elk kerkgenootschap het aloude (al sinds 1869) recht om bij de gemeente aanspraak te maken op een stuk grond om daar zelf een kerkelijke begraafplaats te realiseren en in stand te houden. Omdat sprake is van een wettelijk recht, zien we dit niet als een bestuurlijke keuze maar als een 'verplichting'. De minimale omvang van dat stuk grond is vervolgens afgestemd op de 'lokale sterkte' van het kerkgenootschap. Wij vertalen dit in het aantal levende leden c.q. aangeslotenen in de gemeente. Een niet-kerkgenootschap heeft geen wettelijk recht op een stuk grond (van een minimale omvang). Maar het staat het gemeentebestuur vrij een verzoek van een niet-kerkgenootschap wel in te willigen.

De twee genoemde organisaties, dat zijn VUMO en BIBIN, geven allebei in hun verzoek aan de gemeente aan dat zij wensen te worden beschouwd als kerkgenootschap in de zin van de Wlb. Daarmee doen zij beiden een beroep op de gemeenteraad om grond aan hen beschikbaar te stellen. De gemeenteraad is het bevoegd gezag om grond aan te wijzen als kerkelijke begraafplaats. Bij die besluitvorming over de twee aanvragen dient daarom door de gemeenteraad te worden getoetst of sprake is van twee kerkgenootschappen met elk hun eigen recht op een eigen begraafplaats. In deze bijlage is daarom ingegaan op de begrippen 'kerkgenootschap', 'plaatselijke sterkte', de 'redelijke voorwaarden' bij gronduitgifte aan een kerkgenootschap en welke afwegingen er spelen bij de behandeling van een verzoek op een eigen begraafplaats door een niet-kerkgenootschap.

### **2. Juridisch kader: de Wet op de lijkbezorging**

Het juridisch kader voor de aanvraag van een bijzondere (particuliere) begraafplaats is de Wet op de lijkbezorging (Wlb). Vooral de wetsartikelen 37, 38 en 40 zijn bepalend. Deze drie artikelen dienen in samenhang te worden beschouwd. Hieronder zijn de drie genoemde wetsartikelen integraal opgenomen en toegelicht.

#### Artikel 37

- lid 1: Een bijzondere begraafplaats kan slechts worden aangelegd en in stand gehouden door een kerkgenootschap dan wel door een privaatrechtelijke rechtspersoon of een natuurlijk persoon.*
- lid 2: Onder kerkgenootschap wordt mede verstaan een onderdeel daarvan of een rechtspersoon, in het leven geroepen door een of meer kerkgenootschappen of onderdelen daarvan.*

#### Toelichting artikel 37

Een kerkelijke begraafplaats is een (bijzondere) begraafplaats van een kerkgenootschap.

#### Artikel 38

*Een kerkgenootschap is **gerechtigd** tot het hebben van één of meer kerkelijke begraafplaatsen tot een zodanige uitgestrektheid, als overeenkomt met een **redelijk deel van de grond**, welke in de gemeente voor begraafplaatsen bestemd is. De gemeenteraad kan aan een kerkgenootschap op zijn verzoek toestaan, meer of grotere begraafplaatsen te hebben, onverminderd het recht van de andere kerkgenootschappen, bedoeld in de eerste volzin.*

#### Toelichting artikel 38

In de Memorie van Toelichting (MvT, 11256, nr. 3, 1970-1971) is hierover het volgende opgenomen. Het wetsartikel “waarborgt het aloude recht der kerkgenootschappen, eigen begraafplaatsen te hebben<sup>1</sup>. Gezien de beperktheid van de oppervlakte, welke in vele gemeenten voor begraafplaatsen beschikbaar is, wordt de bij dit artikel toegekende aanspraak voor elk kerkgenootschap beperkt tot zodanig deel van het voor begraafplaatsen in de gemeente bestemde arsenaal, als in verband met de **plaatselijke sterkte van dat kerkgenootschap** redelijk is te achten. De aanwijzing kan natuurlijk alleen geschieden in overeenstemming met een bestemmingsplan, zo dat aanwezig is. De laatste volzin van het artikel stelt buiten twijfel, dat de gemeenteraad aan een kerkgenootschap kan toestaan méér begraafruimte te gebruiken, dan waarop het krachtens het gestelde in de eerste volzin recht heeft; dit kan onder meer van belang zijn, wanneer een kerkgenootschap een begraafplaats wil stichten voor een klooster of voor een uitgestrekt ressort (bijvoorbeeld classis of diocesis van een kerkgenootschap van gering zielental). Uiteraard zal de toewijzing van grond niet ten koste van de rechten van andere kerkgenootschappen mogen gaan”.

#### Artikel 40

- lid 1: Voor het aanleggen of uitbreiden van de bijzondere begraafplaats wordt slechts de grond gebruikt, die daartoe door de gemeenteraad is aangewezen.*
- lid 2: Burgemeester en wethouders kunnen maatregelen voorschrijven, welke nodig zijn teneinde de grond geschikt te maken om als begraafplaats te dienen.*
- lid 3: Indien het kerkgenootschap geen eigenaar van de benodigde grond is, dragen burgemeester en wethouders desgevraagd zorg, dat het kerkgenootschap de grond, mede gelet op de staat, waarin deze ingevolge het tweede lid moet verkeren, **op redelijke voorwaarden in eigendom kan verwerven**. Kunnen burgemeester en wethouders en het kerkgenootschap niet tot overeenstemming komen, dan bepalen gedeputeerde staten op verzoek van een van hen of beide de voorwaarden.*

---

<sup>1</sup> Met ‘aloude recht’ wordt verwezen naar de Begraafwet van 1869. Daarin luidt artikel 14:

“Bijzondere begraafplaatsen kunnen worden aangelegd met verlof en onder toezicht van burgemeester en wethouders der gemeente, waarin de daarvoor bestemde grond is gelegen. Verlof tot het aanleggen eener bijzondere begraafplaats ten behoeve der leden van eene kerkelijke gemeente wordt aan het bestuur dier gemeente **niet geweigerd**, dan wanneer de aangewezen plaats niet aan de voorschriften der wet voldoet”.

## Toelichting artikel 40

In de Memorie van Toelichting (11256, nr. 3, 1970-1971) is hierover opgenomen: *“Het wetsartikel bevat voor de bijzondere begraafplaatsen nadere voorschriften betreffende de keuze van de plaats en het geschikt maken van het terrein. Gezien de belangen van ruimtelijke ordening, welstand en hygiëne, welke erbij betrokken zijn, dient hiervoor alleen grond te worden gebruikt die daartoe door de gemeenteraad, de betrokken inspecteur van de volksgezondheid gehoord, is aangewezen. Ook wat de oppervlakte der toe te wijzen grond betreft, dient uiteraard rekening te worden gehouden met de planologische voorschriften, terwijl vóór de aanwijzing van een terrein natuurlijk met de aanvrager overleg moet worden gepleegd. Het derde lid bevat een bepaling ter ondervanging van de moeilijkheden, welke een kerkgenootschap zou kunnen ondervinden bij zijn pogingen tot aankoop van de aan hetzelfde toegewezen grond. Indien het kerkgenootschap geen eigenaar van dit terrein is, draagt de gemeente zorg voor de aankoop of zonodig voor onteigening, alsmede voor het gereedmaken van de grond tot de bestemming van de begraafplaats. De kosten, die met het een en ander zijn gemoeid, zullen hierbij uiteraard nogal uiteen lopen. Opdat het ene kerkgenootschap in dit opzicht niet bevoordeeld zij boven het andere, wordt bepaald, dat elk kerkgenootschap de grond op redelijke voorwaarden kan verwerven. Voor het geval het gemeentebestuur en het kerkgenootschap niet tot overeenstemming kunnen komen, biedt de laatste volzin de mogelijkheid door gedeputeerde staten de voorwaarden te doen bepalen.”*

In de Memorie van Toelichting is overigens ook gerefereerd aan de mogelijkheid dat een kerkelijke begraafplaats grenst aan een gemeentelijke begraafplaats en dat deze twee duidelijk van elkaar zijn gescheiden: *“Zo kan het nimmer twijfelachtig zijn, wie verantwoordelijk is voor de goede gang van zaken ten aanzien van deze complexen van graven. Anderzijds laat de nieuwe bepaling meer vrijheid op het stuk van afscheiding en ingang dan thans het geval is”*.

### **3. Wat is, in de geest van de Wet op de lijkbezorging, een kerkgenootschap?**

Er is geen (wettelijke) definitie van de term kerkgenootschap. Noch in de Wlb noch in het Burgerlijk Wetboek (BW)<sup>2</sup> is hiervoor – bewust – een definitie opgenomen<sup>3</sup>. De Hoge Raad<sup>4</sup> stelt wel dat ‘een kerkgenootschap zich de gemeenschappelijke godsverering van de leden op de grondslag van gemeenschappelijke godsdienstige opvattingen ten doel stelt’.

Na onderzoek constateren wij dat in de rechtspraak wordt aangehouden dat een kerkgenootschap een gestructureerde organisatie is van eigen aangeslotenen (meervoud) die zich de gemeenschappelijke godsverering van de aangeslotenen op de grondslag van gemeenschappelijke godsdienstige opvattingen ten doel stelt en die als zelfstandig kerkgenootschap wil gelden. Hierbij wordt uitgegaan van het feit dat ook andere godsdiensten dan christelijke en joodse godsdiensten ook

---

<sup>2</sup> Over het begrip kerkgenootschap is bij de totstandkoming van het nieuw BW opgenomen:

*“Naar mijn mening verdient het geen aanbeveling in de wet een definitie van ‘kerkgenootschap’ op te nemen. De grenzen daarvan zouden niet minder vloeiend zijn dan die van het spraakgebruik. Men bedenke daarbij dat het aantal en de variëteit in religieuze stromingen in de afgelopen tijd hier te lande sterk zijn toegenomen, zowel door de komst van immigranten alsook door de aanhang die nieuwe bewegingen hebben gevonden; dit alles kan leiden tot de oprichting van organisaties die mogelijk aanspraak op de rechtsvorm van kerkgenootschappen kunnen maken. Diepgaande verschillen maken een scherpe algemene wettelijke definitie thans bijzonder netelig; een globale omschrijving zal geen verduidelijking van het spraakgebruik brengen, en een te ruime roept gevaren van misbruik op. Daarom verdient het zeker vooralsnog de voorkeur in geval van twijfel de rechter over een concreet geval te laten beslissen.”*

<sup>3</sup> Er is ons geen jurisprudentie bekend waarin de artikelen 38 en 40 Wlb hierin door de bestuursrechter zijn uitgelegd. Evenmin weten wij hoe de bestuursrechter het begrip kerkgenootschap in de Wlb langs de lat van de jurisprudentie over kerkgenootschap in het BW zal uitleggen. Wij gaan ervan uit dat de bestuursrechter van het begrip kerkgenootschap in de Wlb en het BW geen wezenlijk andere invulling geeft.

<sup>4</sup> 23 juli 1946, NJ 1947/1, Gereformeerde Kerk Houwerzijl.

als kerkgenootschap zijn aan te merken, mits het om een godsdienst gaat en dat de aanhangers een gestructureerde organisatie hebben.

#### **4. Hoe kan worden beoordeeld of er sprake is van een kerkgenootschap?**

Omdat voor de invulling van het begrip in de zin van de Wlb sprake is van een open norm, dient het gemeentebestuur voor deze specifieke situatie op basis van feiten en omstandigheden te oordelen of de aanvrager als kerkgenootschap wordt beschouwd. De raad is hierin het bevoegd gezag. Wij zijn van mening dat de vraag of sprake is van een kerkgenootschap in de zin van de Wlb materieel dient te worden beoordeeld. Een formele beoordeling is ontoereikend. Hieronder wordt dat uitgelegd.

##### De formele beoordeling.

Formeel kan worden aangehouden dat een kerkgenootschap (ten minste) beschikt over statuten en als zodanig staat ingeschreven bij de KvK (dit is een wettelijk vereiste van de Handelsregisterwet). De KvK toetst marginaal of een organisatie een kerkgenootschap is. Dus het kan goed zijn dat een organisatie van de KvK wel 'het stempel' krijgt, maar wanneer de vraag of het als kerkgenootschap wordt beschouwd wordt voorgelegd aan de rechter, deze hem anders beantwoordt.

##### De materiële beoordeling.

Wanneer wij de Hoge Raad en de rechtspraak volgend, dan komen wij puntsgewijs tot ten minste de volgende materiële kenmerken van een kerkgenootschap:

- een gestructureerde en zelfstandige organisatie;
- met eigen aangeslotenen (of leden);
- met als doel gemeenschappelijke godsverering (met diensten in een gebedshuis) uit te oefenen of te vieren;
- op grondslag van gemeenschappelijke religieuze beleving of opvattingen;

Deze materiële kenmerken vinden aansluiting bij de termen 'kerkelijke begraafplaats' en 'plaatselijke sterkte van het kerkgenootschap' in de Wlb en de MvT.

Op basis van het bovenstaande wordt opgemaakt dat levensbeschouwelijke organisaties waarin géén sprake is van gemeenschappelijke godsverering, religieuze beleving en aangeslotenen (of leden), niet kwalificeren als kerkgenootschap. Hiervoor is dan wel vereist dat de rechter bij de invulling van het begrip kerkgenootschap voor de Wlb dezelfde invulling gebruik als bij het BW. Dit betekent ook dat de inschrijving bij de KvK onvoldoende is om, in de geest van de Wlb, als kerkgenootschap te worden beschouwd.

##### De term moskeeorganisatie in relatie tot de term kerkgenootschap.

Islamitische (moskee)organisaties vestig(d)en zich in Nederland (tot op heden) vooral als stichting of vereniging en niet zozeer als kerkgenootschap. Dit komt enerzijds juist door het genoemde gebrek aan een definitie van het begrip kerkgenootschap; een stichting of vereniging is een duidelijkere juridische rechtspersoon. Anderzijds komt dit waarschijnlijk door het ongemak van het (letterlijke) woord 'kerk', wat refereert aan het christelijke geloof. De rol van religieuze bewegingen, die niet hun grondslag vinden in de christelijke of joodse geloofsovertuiging, zoals de islam, is veel groter geworden dan vroeger. Er is daarom geen reden om op voorhand aan een Nederlandse Islamitische kerkelijke organisatie niet de status van kerkgenootschap te kunnen toekennen.. Dit geldt overigens ook voor andere religieuze groeperingen<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Bij de mondelinge behandeling van de Invoeringswet Boeken 3-6 NBW, zesde gedeelte, Kamerstukken 17 725, werd gewezen op zogenaamde 'boeddhistische kerkgenootschappen'. Ook die kunnen blijkens het antwoord van de minister onder het begrip kerkgenootschap van art. 2 vallen.

Een of meerdere kerkgenootschappen kunnen zich voor een beroep op artikel 37 van de Wlb wel uitsluitend laten vertegenwoordigen door een stichting. Dit dient dan duidelijk te zijn uit de doelstelling van de stichting, zodat duidelijk is van welke en hoeveel aangeslotenen de stichting de belangen namens het kerkgenootschap of de samenwerkende kerkgenootschappen behartigt.

Wij hebben beide aanvragers gevraagd aan ons voldoende informatie beschikbaar te stellen waarom zij door het gemeentebestuur als kerkgenootschap dienen te worden beschouwd. Het oordeel van het gemeentebestuur is door de interpretatievrijheid daarmee niet vrij van juridische risico's. Het is mogelijk dat een besluit van de gemeenteraad zal worden aangevochten op grond van vermeende rechtsongelijkheid.

#### **5. *Waarom dient een aanvrager wel of niet te worden beschouwd als een kerkgenootschap?***

Het recht op verkrijging van grond voor het realiseren en exploiteren van een bijzondere (in dit geval kerkelijke) begraafplaats is volgens artikel 38 van de Wlb toegekend aan een kerkgenootschap. Dit recht is er niet voor niet-kerkgenootschappen en ook niet voor geloofsstromingen in het algemeen. In het belang van de ontvangen verzoeken om te komen tot de realisatie van een bijzondere (Islamitische) begraafplaats, is het daarom wenselijk - zo niet, noodzakelijk - dat het gemeentebestuur zich uitspreekt over een invulling van het begrip kerkgenootschap.

De Wlb is bij dit vraagstuk zwart-wit geformuleerd: de aanvrager dient door het gemeentebestuur wel of dient niet als kerkgenootschap te worden beschouwd. Vanwege dit absolute karakter is er de noodzaak om bij elk verzoek een materiële beoordeling te maken of de aanvrager als een kerkgenootschap dient te worden beschouwd. De materiële beoordeling is verder noodzakelijk om de omvang van het recht van het kerkgenootschap te kunnen vaststellen (verderop meer hierover).

Wanneer het gemeentebestuur nalaat of niet wenst te beoordelen of de aanvrager op grond van de Wlb als kerkgenootschap dient te worden beschouwd, dan kan dit zorgen voor een precedent waarbij in de toekomst andere vergelijkbare verzoeken telkens een (te) groot beroep doen op het gebruik van de schaarse grond binnen de gemeente Utrecht.

Het is daarnaast onwenselijk dat (te) ruimhartig wordt omgegaan met de invulling van het begrip kerkgenootschap, bijvoorbeeld om aan een feitelijke belangenstichting coulant te zijn en hen het initiatief op een eigen begraafplaats te gunnen. Hierin schuilt namelijk het risico dat een ander of "echt" kerkgenootschap zich later aandient als behartiger van aangeslotenen van (gedeeltelijk) dezelfde achterban als de belangenstichting. Bovendien kan in dat geval sprake zijn van reguliere gronduitgifte aan een enkele belanghebbende, waarbij voorbij wordt gegaan aan de beginselen van transparantie en mededinging (aanbestedingsregels).

#### **6. *De 'plaatselijke sterkte' bepaalt het 'redelijk deel van de grond'.***

Volgens artikel 38 heeft een kerkgenootschap het recht op één of meer kerkelijke begraafplaatsen 'tot een zodanige uitgestrektheid, als overeenkomt met een redelijk deel van de grond, welke in de gemeente voor begraafplaatsen bestemd is'. In de Memorie van Toelichting wordt het redelijk deel bepaald door 'de plaatselijke sterkte' van het kerkgenootschap. Hoe meer aangeslotenen een kerkgenootschap heeft, hoe - begrijpelijkerwijs - groter de kerkelijke begraafplaats dient te zijn. Dit geldt zowel in relatieve als in absolute zin.

De Wlb biedt geen andere criteria of handvatten om de omvang van de kerkelijke begraafplaats te bepalen. Begraafgewoonten of de verleende duur van de grafrust bijvoorbeeld spelen hierbij dus geen rol.

Een kerkgenootschap kan zich hierbij dan ook niet presenteren als belangenbehartiger van bijvoorbeeld 'alle moslims in de gemeente'. Want niet alle moslims zijn, net als bijvoorbeeld alle christenen, per definitie lid van één en hetzelfde kerkgenootschap. De Wlb spreekt dan ook nadrukkelijk van het recht van een kerkgenootschap (en haar levende leden) en niet van een recht van een geloofsgemeenschap in het algemeen.

Overigens geeft de Wlb geen criteria voor de omvang van een gemeentelijke begraafplaats. De enige aanwijzing hiervoor is opgenomen in artikel 33 van de Wlb: *"Een gemeente heeft voor zich of met een of meer andere gemeenten tezamen tenminste een gemeentelijke begraafplaats, tenzij gedeputeerde staten van deze verplichting tijdelijk ontheffing hebben verleend"*. Er mag logischerwijs worden verondersteld dat de omvang van de gemeentelijke begraafplaats(en), en daarmee de beschikbare begraafcapaciteit, is afgestemd op of afgemeten aan het inwonertal van de betreffende gemeente. Een gemeente zal, zonder hier afspraken over te maken, geen intentie hebben om begraafcapaciteit te bieden aan inwoners van een andere gemeente.

### **7. Hoe wordt de plaatselijke sterkte van het kerkgenootschap bepaald?**

Het redelijk deel aan begraafplaatsgrond waar een kerkgenootschap recht op heeft, wordt bepaald op basis van de "plaatselijke sterkte" van het kerkgenootschap. Omdat de wetgever spreekt van de plaatselijke sterkte, dient te worden voldaan aan het criterium dat de aangeslotenen in de gemeente Utrecht wonen. De gemeente Utrecht houdt echter geen gegevens bij van de kerkelijke gezindte of geloofsovertuiging van haar inwoners of van het aantal aangeslotenen van kerkgenootschappen.

In de Startnotitie is het totaal aantal moslims (van alle leeftijden) woonachtig in de gemeente Utrecht geraamd op ruim 43.000. Dat is 12% van de bevolking. Dit zegt niets over het ledental van de kerkgenootschappen.

De AVG belet de gemeente om het ledenbestand van een kerkgenootschap op te vragen. De persoonsgegevens die het kerkgenootschap bijhoudt, zeggen namelijk iets over de religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging van de leden. De verwerking van deze gegevens of het vergelijken van deze gegevens met de Basisregistratie Personen door of namens de gemeente is wettelijk niet toegestaan. Ook het eventueel laten controleren van het ledenbestand door een *trusted third party*, zoals een notaris, is hierbij niet toegestaan. Bovendien betekent het beginsel van de scheiding van kerk en staat en de afschaffing in 1988 van de Wet op de Kerkgenootschappen, dat de gemeente geen recht heeft op informatie over de interne kerkelijke organisatie.

We hebben daarom de aanvragers enkel gevraagd naar een toelichting of een onderbouwing van wat zij als de plaatselijke sterkte beschouwen. De beschikbaar gestelde gegevens dienen om een globale, verantwoorde en redelijke inschatting te doen van de plaatselijke sterkte van de aanvrager. Het ledental van een kerkgenootschap is door de gemeente daarom technisch rekenkundig niet te controleren. Bovendien voelt het maatschappelijk ongemakkelijk dat de gemeente een ledenlijst zou inzien en/ of controleren.

Het staat het kerkgenootschap overigens vrij om te bepalen wie het op haar kerkelijke begraafplaats begraaft. Het kerkgenootschap is dus niet verplicht haar eigen begraafplaats alleen maar beschikbaar te hebben voor haar aangeslotenen en/ of voor inwoners van de betreffende gemeente. Daarnaast zal een deel van de aangesloten er mogelijk voor kiezen om bij overlijden elders te worden begraven, bijvoorbeeld in het land of de gemeente van geboorte of om te worden herenigd met een elders begraven gezinslid.

### **8. Hoe dient de aanvraag van een niet-kerkgenootschap te worden behandeld?**

Wanneer de aanvrager als een niet-kerkgenootschap een verzoek indient of wanneer, naar het oordeel van het gemeentebestuur, de aanvrager niet dient te worden beschouwd als een kerkgenootschap, dan heeft de aanvrager geen wettelijk recht op een bijzondere begraafplaats. De gemeente heeft daarom niet de wettelijke verplichting om een verzoek van een niet-kerkgenootschap af te wijzen. Dit dient dan wel te worden gemotiveerd.

Wanneer wordt overwogen om wél grond aan een niet-kerkgenootschap toe te kennen om daar een bijzondere (niet zijnde een kerkelijke begraafplaats) te realiseren, dan dient daarbij gelet op de schaarse grondproblematiek een zorgvuldige belangenafweging te worden gemaakt. De toekenning van grond kan namelijk in de toekomst nadelig zijn voor een kerkgenootschap dat nog geen verzoek heeft ingediend. Bovendien dient bij dat proces transparant en conform de aanbestedingsregels te worden gehandeld.

Specifiek voor de voorliggende situatie geldt dat bij de gemeente momenteel twee aanvragen zijn ingediend voor een Islamitische begraafplaats. Wanneer niet aantoonbaar is te maken dat de aanvragen zijn gedaan vanuit een unieke omvang van de plaatselijke sterkte, en er dus mogelijk of waarschijnlijk sprake is van een significante omvang dubbeltellingen (een overlap in de doelgroep), dan is er het risico dat voor de Utrechtse moslingemeenschap een overcapaciteit begraafgrond wordt gecreëerd, ten koste van toekomstige aanvragen van andere of “echte” kerkgenootschappen of andere ruimtelijke ontwikkelingen. Bovendien dient zich dan bij de toekenning van meerdere gronden (twee aanvragen, twee Islamitische begraafplaatsen) de vraag welke organisatie welk stuk grond krijgt toegewezen. Het is zeer aannemelijk dat de locatie Hamlaan<sup>6</sup> hierbij een rol zal spelen. Daaruit zal dan waarschijnlijk een concurrentiestrijd plaatsvinden tussen de aanvragers, omdat de ene locatie beter zal worden geacht dan de andere. Beide aanvragers hebben aangegeven een voorkeur te hebben voor de Hamlaan. De gemeente acht de locatie Tolsteeg echter kansrijk. Verderop meer hierover. Daarnaast zijn er naast de te realiseren Islamitische begraafplaats door een kerkgenootschap ook nog de twee bestaande Islamitische grafvelden op de gemeentelijke begraafplaatsen. Er is daarmee voldoende ‘aanbod’ voor de Utrechtse inwoners om in de eigen gemeente Islamitisch te worden begraven.

### **9. Hoe verhoudt zich de oppervlakte van de locatie Tolsteeg tot het redelijk deel waar een kerkgenootschap recht op heeft?**

Elk kerkgenootschap heeft recht op een stuk grond waarvan de oppervlakte (de begraafcapaciteit) relatief minimaal in verhouding staat tot de plaatselijke sterkte. De wetgever volgt hierbij de logica dat wanneer x% van de inwoners van een gemeente lid is van kerkgenootschap A, dan heeft kerkgenootschap A recht op (minimaal) x% van de begraafplaatsgrond in die gemeente. Dit is niet een eenmalige toerekening. Als het kerkgenootschap na verloop van tijd met een nieuw verzoek komt omdat de bestaande kerkelijke begraafplaats vol is, dan kan de gemeente het nieuwe verzoek niet afwijzen met het argument dat (eerder al eens) aan het wettelijk recht al is voldaan. Elke aanvraag dient apart te worden beoordeeld.

Aan de gemeenteraad zal worden voorgesteld een deel van begraafplaats Tolsteeg aan te wijzen als bijzondere begraafplaats. Deze locatie is nu gemeentelijke begraafplaats, maar is structureel boventallig geworden (er is in Utrecht sprake van overcapaciteit aan gemeentelijke begraafplaatsgrond. De gemeenteraad is hierover in 2012 geïnformeerd). Met het te nemen raadsbesluit wijzigt het gebruik van ‘gemeentelijke begraafplaats’ in ‘bijzondere begraafplaats’.

---

<sup>6</sup> Deze locatie heeft de bestemming begraafplaats, maar is geen begraafplaats en ook niet als zodanig ingericht of geschikt gemaakt.

Het is ons in de 'hedendaagse geschiedenis' niet bekend of er eerder aanvragen zijn ingediend door een kerkgenootschap voor een eigen begraafplaats. In de verkenning in 2020 is geconstateerd dat bij navraag de Joodse, Katholieke en Protestantse kerkgenootschappen in gemeente Utrecht niet voornemens zijn om hun begraafplaatsenareaal uit te breiden dan wel af te stoten. De voorliggende Islamitische verzoeken kunnen daarom momenteel als uniek worden beschouwd. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat vanuit de Chinese gemeenschap is aangegeven dat zij ook belangstelling hebben voor eigen grond om daar een eigen begraafplaats te stichten. De huidige situatie zou dus wel 'stimulerend' kunnen werken voor niet-traditionele geloofsgemeenschappen / kerkgenootschappen een verzoek voor te bereiden.

De gemeentelijke begraafplaatsen hebben een gezamenlijke bruto oppervlak van 258.382 m<sup>2</sup>. Met bruto wordt bedoeld dat dit inclusief de algemene delen als parkeren, opslagruimtes, kantoor, groen, paden en bomen is. De totale netto oppervlakte bedraagt 65.363 m<sup>2</sup>. Met netto wordt de effectieve ruimte voor begraven bedoeld.

In de Startnotitie is geraamd dat 12% van de Utrechtse bevolking moslim is. Daarnaast is in de Startnotitie opgenomen dat het deel van begraafplaats Tolsteeg dat beschikbaar is om uit te geven als bijzondere begraafplaats, ongeveer 10% bedraagt van de totale netto oppervlakte gemeentelijke begraafplaatsen in Utrecht. Daarmee is de beschikbare oppervlakte van de locatie Tolsteeg in beginsel geschikt om te voldoen aan het recht op een minimale hoeveelheid grond. Omdat niet wiskundig zal worden vastgesteld wat de omvang van het aantal leden van het kerkgenootschap is, kan ook niet wiskundig worden vastgesteld dat de aan te wijzen locatie Tolsteeg van voldoende grootte is. De partijen hebben overigens daarover niets aangegeven en beiden lijken in te stemmen met de aangeboden omvang van Tolsteeg. Daarnaast is het aan te wijzen deel van Tolsteeg gunstig gelegen om fysiek als 'logische eenheid' af te bakenen en te bereiken (het ligt in een hoekpunt). Daarmee is deze locatie ook uit praktisch oogpunt geschikt om uit te geven als bijzondere begraafplaats.

Door de locatie Tolsteeg beschikbaar te stellen als bijzondere begraafplaats voldoet de gemeente bovendien aan haar algemene maatschappelijke opgave om beschikbare voorzieningen duurzaam en doelmatig te gebruiken. De locatie voldoet namelijk al in grote mate aan het toekomstige gebruik: het heeft de bestemming begraafplaats en de bodem is daarvoor in beginsel al geschikt (goed ontwaterende zandgrond). Er dienen nog wel technische aanpassingen te worden verricht. Zie hieronder.

#### **10. De 'redelijke voorwaarden' om grond uit te geven aan een kerkgenootschap**

Elk kerkgenootschap dient de grond op redelijke voorwaarden in eigendom te kunnen verwerven. De gemeente dient de vraagprijs voor de locatie Tolsteeg te bepalen. De hoogte van de vraagprijs wordt mede bepaald door de waarde van de grond en de kosten van vereiste investeringen c.q. technische aanpassingen (de plankosten). Daarnaast kunnen maatschappelijke overwegingen een rol spelen.

De locatie Tolsteeg beschikt al over een goede (waterdoorlatende) bodemopbouw, maar dient nog wel door de gemeente 'bouwrijp' te worden opgeleverd. Hiermee wordt bedoeld dat de nog aanwezige botrestanten van begravingen in het verleden dienen te worden verwijderd en met zorg in een verzamelgraf op het gemeentelijke deel van Tolsteeg worden geplaatst. Daarnaast dient het terreindeel te worden voorzien van een erfafscheiding en een eigen ingang, zodat duidelijk is dat sprake is van een andere begraafplaats dan de naastgelegen gemeentelijke begraafplaats.



## Opdracht aan VBK



di 23-11-2021, 13:03

Allen beantwoorden |

@vbk.nl>; @

### Verzonden items

Informatieve bijlage.docx  
85 kB



De beoordeling van de ...  
27 kB



De beoorde  
23 kB

Alle 3 bijlagen (136 kB) weergeven   Alle downloaden

We (jij, , ik) hadden laatst Teamsoverleg n.a.v. de (hierbij wederom bijgevoegde) beoogde 'Informatieve bijlage' aan het college. Daarop hebben jullie gereageerd terecht de vragen gesteld wat dit betekent voor de beoordeling van de aanvragen.

Die beoordeling wilde ik in een apart document opnemen, zodat de Informatieve bijlage een meer neutrale status kan krijgen.

Ik heb een poging ondernomen om op basis van de aanvragen en de overige informatie tot een te onderbouwen slotsom te komen hoe de aanvragen /aanvragers dienen te worden beoordeeld. Deze heb ik ook bijgevoegd. Dit zijn slechts aantekeningen - om te kijken of een redenatielijn is op te maken.

Nu wil de gemeente (lees: ) toch nadrukkelijk dat er op korte termijn door VBK een notitie / schriftelijk advies (in pdf) wordt opgesteld hoe de twee aanvragen dienen te worden beoordeeld. De Informatieve bijlage volstaat daarmee dus niet, maar kan zo mogelijk wel nuttige informatie zijn voor het VBK advies.

Per telefoon even afstemmen hoe en wanneer dit kan en welke informatie jullie nog missen?

Groet,

## ***De beoordeling van de aanvraag van BIBIN***

### Documenten van BIBIN

18 juni 2020:	Brief met verzoek om hulp, van [REDACTED]
19 april 2021:	Beleid en beheersingsmaatregelen BIBIN.
19 april 2021:	Presentatie Multicultureel en waardig islamitisch begraven in Utrecht.
24 december 2020:	Verzoek van [REDACTED] aan het college om de Hamlaan te kopen.
18 februari 2021:	Brief van [REDACTED] dat nog steeds geen reactie is ontvangen op het verzoek om de Hamlaan te kopen.
4 maart 2021:	Brief van de gemeente in reactie op het verzoek om de Hamlaan te kopen.
10 september 2021:	Akte van oprichting / statuten IKU.
10 september 2021:	Brief met gewijzigde aanvraag van IKU, aan het college.
5 oktober 2021:	Brief met gewijzigde aanvraag van IKU, aan de raad.
4 november 2021:	Aanvullende informatie van [REDACTED]

### De organisatie BIBIN

Stichting BIBIN (Bijzondere Islamitische Begraafplaatsen in Nederland) stelt zich statutair tot doel het realiseren van bijzondere islamitische begraafplaatsen met eeuwigdurend grafrecht. Volgens de website van BIBIN is de stichting opgericht door moslims, voor moslims om zoveel mogelijk zelfstandige islamitische begraafplaatsen te realiseren en te beheren in Nederland.

In het Ondernemersplan voor de Islamitische begraafplaats Zuidlaren (13 januari 2016), presenteert BIBIN zich als een privaatrechtelijke rechtspersoon die, conform art. 37 van de Wlb, een bijzondere begraafplaats kan aanleggen en in stand kan houden.

In de (eerste) aanvraagbrief van [REDACTED] (18 juni 2020) is in het verzoek opgenomen dat 'De moslimgemeenschap is gerechtigd tot het hebben van een of meer bijzondere begraafplaatsen, als overeenkomt met een redelijk deel van de grond, welke in de gemeente voor begraafplaatsen bestemd is'. En verder: 'Artikel 38 Wlb waarborgt het aloude recht van geloofsrichtingen om eigen begraafplaatsen te hebben'.

In het document Beleid en beheersingsmaatregelen van BIBIN (19 februari 2021) is het doel van de stichting: zoveel mogelijk zelfstandige islamitische begraafplaatsen te realiseren.

In de Presentatie Multicultureel en waardig islamitisch begraven in Utrecht (19 april 2021), geeft BIBIN de visie weer dat in 2030 in iedere Nederlandse provincie minimaal één islamitische begraafplaats is gerealiseerd, zo ook in de provincie Utrecht.

➔ Geconcludeerd wordt dat BIBIN geen kerkgenootschap is.

### De organisatie IKU

Omdat BIBIN geen kerkgenootschap is en het wel aanspraak wil maken op een stuk grond, conform de artikelen 38 en 40 van de Wlb, is voor de gelegenheid en tot dit doel op 10 september 2021 kerkgenootschap IKU opgericht.

Op 5 oktober 2021 wordt aan de gemeente schriftelijk kenbaar gemaakt dat BIBIN een samenwerking is aangegaan met Islamitisch Kerkgenootschap Utrecht (IKU). IKU is een nieuwe religieuze organisatie die de oprichting van een Islamitische begraafplaats in Utrecht tot doel heeft. Het kerkgenootschap heeft tot doel:

- a. het oprichten en in stand houden van islamitische begraafplaatsen;
  - b. het verwerven, beheren en exploiteren van begraafplaatsen die bestemd zijn voor de teraardebestelling van het stoffelijk overschot van moslims;
- en het verrichten van alle verdere handelingen en/of activiteiten, die met het vorenstaande in de ruimste zin verband houden of daartoe bevorderlijk kunnen zijn.

Uit de akte van oprichting blijkt verder dat lid van het kerkgenootschap kunnen zijn: natuurlijke personen die de grondslag en doelstelling van het kerkgenootschap volledig onderschrijven.

De eerder aanvraag van BIBIN van 18 juni 2020 wordt door IKU overgenomen. Het beheer en de exploitatie van de begraafplaats zal door IKU worden uitbesteed aan BIBIN. De begraafplaats is bedoeld voor (alle) moslims die inwoner zijn van de gemeente Utrecht.

In de gewijzigde aanvraagbrief van [REDACTED] aan het college (10 september 2021) stelt hij dat de Wlb niet doelt op de aangeslotenen van een kerkgenootschap, maar op 'het aantal moslims in de gemeente'.

- ➔ Geconcludeerd wordt dat IKU formeel een kerkgenootschap is, maar volgens de materiële toets in de zin van de Wlb artikelen 38 en 40 niet als kerkgenootschap kan worden beschouwd. Er is geen sprake van een organisatie van eigen aangeslotenen die zich de gemeenschappelijke godsverering op de grondslag van gemeenschappelijke godsdienstige opvattingen ten doel stelt. De doelstelling van IKU is enkel en alleen gericht op het belang (van BIBIN) om een eigen begraafplaats te realiseren.

#### De plaatselijke sterkte

Over de omvang van de plaatselijke sterkte volgt geen concrete informatie. IKU staat open voor alle moslims in de gemeente Utrecht. Bovendien kan een inwoner lid zijn van meerdere kerkgenootschappen.

- ➔ Geconcludeerd wordt dat IKU geen significant aantal aangeslotenen of leden heeft.

#### **Het verzoek en de strategie van BIBIN.**

BIBIN is een organisatie met enkel het doel om (zoveel mogelijk) begraafplaatsen in eigendom te hebben en deze te exploiteren. De doelgroep is alle moslims. Op haar (tot nu toe enige) begraafplaats in Drenthe worden moslims uit heel Nederland en ook uit Duitsland en België begraven.

In 2014 strandt de poging om op de locatie Hamlaan een (door BIBIN Islamitische) begraafplaats te realiseren. BIBIN is van mening dat het daarbij niet eerlijk is behandeld, voelt zich tegengewerkt en vertrouwt de gemeente Utrecht niet meer.

Op 27 januari 2019 vraagt de Utrechtse raadsfractie DENK aandacht voor BIBIN: "Wat moet BIBIN doen om een Islamitische begraafplaats (op de Hamlaan of elders) met eeuwige grafrust in Utrecht te realiseren? Welke stappen moeten daarvoor genomen worden en binnen welke termijn kunnen ze dit realiseren?"

Op 20 februari 2019 antwoordt het college: "Het oprichten, exploiteren en onderhouden van bijzondere begraafplaatsen is geen gemeentelijke taak. Eeuwige grafrust, betekent ook eeuwig zorgdragen voor het graf. Het college staat open voor initiatieven van partijen die een bijzondere begraafplaats in Utrecht willen oprichten, exploiteren en onderhouden. BIBIN kan een gedetailleerd initiatiefvoorstel met een concrete locatie aanleveren. Daarna wordt dit getoetst en bekeken welke procedure (i.r.t. bestemmingsplan, draagvlak etc.) nodig is".

Begin 2020 neemt de urgentie door corona toe. Door deze urgentie en aandacht lukt het BIBIN met financiële giften om de particuliere begraafplaats in Drenthe te kopen. Dit is een succes. Hierdoor gestimuleerd onderneemt het weer een poging in Utrecht en stuurt het op/ vanaf 8 april 2020 e-mails naar de burgemeester met het verzoek hen te helpen. Dit lijkt niet tot succes; de gemeente antwoordt dat er al Islamitische grafvakken op de gemeentelijke begraafplaatsen zijn.

Aangemoedigd door de raad overlegt de wethouder op 10 en 11 juni 2020 met de betrokken partijen. Dit zijn twee aparte gesprekken, omdat de moskeeorganisaties hierover niet samen met BIBIN wil spreken. "BIBIN is een commerciële partij" zeggen ze. De volgende dag spreekt de wethouder BIBIN.

BIBIN beklagt zich erover niet in het gesprek met de moskeeën te zijn betrokken. Het wantrouwen neemt toe. BIBIN wenst vanaf dan de gespreksverslagen niet vast te stellen en ziet de gemeente als “de concurrent”.

Een week later, op 18 juni 2020, volgt het formele verzoek van BIBIN aan de raad, ingediend door hun juridisch adviseur [REDACTED] “Gelet op artikel 38 van de Wet op de lijkbezorging (Wlb) verzoekt cliënte uw gemeenteraad om hulp bij de wens om in Utrecht een bijzondere begraafplaats van en voor moslims aan te leggen. De moslimgemeenschap is gerechtigd tot het hebben van een of meer bijzondere begraafplaatsen, als overeenkomt met een redelijk deel van de grond, welke in de gemeente voor begraafplaatsen bestemd is. Artikel 38 Wlb waarborgt het aloude recht van geloofsrichtingen om eigen begraafplaatsen te hebben.”

In een toelichting per e-mail aan de projectleider door schrijft [REDACTED] dat “een formeel beroep wordt gedaan op de gemeenteraad om artikel 38 (en later zo nodig artikel 40, derde lid) van de Wet op de lijkbezorging toe te passen.”

In een aantal gevoerde gesprekken met BIBIN geeft BIBIN aan dat de essentie van het verzoek aan de gemeente is om “grond beschikbaar te stellen.” In later overleg met de wethouder op 4 juni 2021 positioneert BIBIN zich als de uitvoerder “van het uitvaartproces, de feitelijke uitvoering van de begraafplaats en het beheer van het terrein. BIBIN ziet voor zichzelf meer een rol weggelegd als begraafplaatsbeheerder.”

Op 17 mei 2021 wordt in een ambtelijk overleg met BIBIN en [REDACTED] aan hen gevraagd of het verzoek is gedaan op basis van een kerkgenootschap of niet. [REDACTED] antwoordt dat dat bewust niet expliciet in de genoemde brief is geformuleerd. Ter plekke in het gesprek overleggen [REDACTED] onderling of ze ter aanvulling op hun initiatief een kerkgenootschap zullen oprichten.

In een informele e-mail van [REDACTED] op 20 september 2020 reageert hij onder meer op de eerder gestelde vraag van de projectleider of BIBIN een kerkgenootschap is. “De vraag is, hoe het begrip 'kerkgenootschap' moeten worden geïnterpreteerd: formeel of materieel. Ofwel: heb je een papiertje met een stempeltje van de KvK nodig of wordt bekeken of je een deel van de bevolking/achterban representeert. Ik vind dat dat een punt is waar we gewoon open overleg over moeten voeren, hoe de gemeente dat ziet en hoe we daar mee om zouden kunnen gaan. [...] BIBIN zou zich kunnen inschrijven als kerkgenootschap. Ik denk zelf dat je moet kijken volgens de materiële invalshoek, zoals juristen dat noemen. Dat is: wie representeer je. En kun je dat ook aannemelijk maken? Ik zie er zelf juist een voordeel in dat BIBIN een stichting is die naast de moskeeën staat. Gemeenten die ervaringen hebben met islamitische vakken op hun gemeentelijke begraafplaatsen, vinden dit vaak een lastige vorm van samenwerking, omdat iedere moskee zijn eigen wensen en ideeën heeft. Allemaal logisch en begrijpelijk vanuit de moskeeën gezien. Maar voor het grotere concept is het niet handig. **Art. 11 Wob** [REDACTED] Haar wens is om begraafplaatsen te realiseren die voor alle moslims open staan en niet alleen van bepaalde stromingen of richtingen of leden van een verzekeraar. Ik denk dat het niet verstandig en zinvol is om het formeel te benaderen. Ik denk dat de materiële benadering beter is. We bevinden ons op terra incognita. Dit is een gebied waar geen ervaring mee is. Ik ken de wet en de bedoeling van de wetgever, maar ik ken geen voorbeelden waar een kerkgenootschap of een andere religieus geïnspireerde organisatie ooit eerder een nadrukkelijk beroep op de wet heeft gedaan. Er zijn de afgelopen decennia ook wel andere kerkelijke of kerkelijk getinte begraafplaatsen (joods en orthodox christelijk) aangelegd. Maar voor zover ik weet zonder een nadrukkelijk beroep te doen op de Wlb.”

Op 24 december 2020 stuurt [REDACTED] een verzoek aan het college om de Hamlaan te kopen. Hij refereert daarin aan zijn brief van 18 juni 2020 en omschrijft het verzoek daarin als volgt “... waarin een beroep is gedaan op artikel 38 van de Wlb om een bijzondere begraafplaats van en voor moslims in Utrecht op te richten.”

Op 18 februari 2021 stuurt [REDACTED] een brief omdat de gemeente te lang wacht met het nemen van besluiten. Daarin herhaalt hij dat BIBIN de Hamlaan “onder redelijke voorwaarden van de gemeente wil kopen”. Indirect refereert hij hiermee aan artikel 40, lid 3.

Op 4 maart 2021 stuurt [REDACTED] een e-mail aan de projectleider, als reactie op de brief van de gemeente dat de Hamlaan niet te koop wordt aangeboden, met de vraag “Moet ik uit de brief begrijpen dat de gemeente zich op het standpunt stelt dat er slechts 1 bijzondere Islamitische begraafplaats mag komen?”

Op 11 maart 2021 stuurt [REDACTED] een e-mail aan de projectleider. Daarin schrijft hij: “Wat het zijn van kerkgenootschap betreft: we hebben dat in september besproken in die zin dat jij je zou kunnen voorstellen dat het een formele eis zou zijn of worden. Ik heb toen gezegd dat als het een formele eis zou zijn, we daar wel oplossing voor zouden vinden. Ik heb enige onderzoek gedaan naar het oprichten van een kerkgenootschap en dan zijn er allerlei alternatieven. Ik heb BIBIN gezegd om nog even te wachten met of voor het een of voor het ander te kiezen, omdat ik liever praktisch ben en van de gemeente hoor dat ze variant A prefereert en dat we dan variant A regelen, dan dat de gemeente Utrecht niets zegt en wij voor A kiezen terwijl de gemeente later zegt liever B of C te willen. Ik zie het als een formaliteit waar mijn client aan kan en wil voldoen, als dat nodig is. Over de maatschappelijke relevantie is ook discussie mogelijk, over wat daar onder moet of kan worden verstaan”.

In de brief van 10 september 2021, waarin het oorspronkelijk verzoek van BIBIN is overgenomen door IKU, beschrijft [REDACTED] het verzoek van BIBIN in het licht van artikel 38 in combinatie met / in samenhang met artikel 40 van de Wlb.

In de brief van 4 november 2021 stelt [REDACTED] dat primair een verzoek wordt gedaan op het toepassen van artikel 40, lid 3 (want de gemeente beschikt over de juiste gronden) en daarna op het toepassen van artikel 38.

Volgens [REDACTED] is het aantal leden niet van belang. De gemeente leest op dit punt de Wlb niet goed. De Wlb dient namelijk te worden geïnterpreteerd op het aantal moslims in de gemeente, niet op het aantal leden van een kerkgenootschap.

IKU is recent opgericht omdat de gemeente niet kenbaar heeft gemaakt wat het belang is van een kerkgenootschap. Omdat IKU nog jong is heeft het nog geen leden. IKU staat open voor alle moslims. IKU heeft (nog) geen gebedshuis en houdt (nog) geen religieuze diensten. De doelstelling van IKU is de realisatie van een begraafplaats in Utrecht voor moslims.

#### Geconcludeerd wordt dat:

- BIBIN geen kerkgenootschap is.
- BIBIN en/ of IKU geen verzoek als niet-kerkgenootschap hebben ingediend.
- IKU op initiatief van, of door, BIBIN is opgericht om in aanmerking te komen voor het wettelijk recht aan een kerkgenootschap (omdat de gemeente heeft aangegeven deze lijn te zullen hanteren).
- IKU formeel een kerkgenootschap is, want het heeft statuten en staat als zodanig ingeschreven bij de KvK.
- BIBIN aangeeft (erkent) dat artikelen 38 en 40 in samenhang dienen te worden gezien.
- BIBIN daarbij het accent van het verzoek in de afgelopen 1,5 jaar heeft verlegd van (in eerste instantie) artikel 38 naar (later) artikel 40, lid 3. Artikel 38 verleent een kerkgenootschap een recht op een eigen begraafplaats. Artikel 40, lid 3, verleent het kerkgenootschap het recht om de grond in eigendom te verkrijgen.
- [REDACTED] / BIBIN van mening is dat het zijn van een kerkgenootschap inderdaad materieel moet worden beoordeeld, maar dat daarin de centrale (en enige) vraag is: ‘wie vertegenwoordig je?’ [REDACTED] is daarmee van mening dat de plaatselijke sterkte (in de MvT) hierbij mag of moet worden uitgelegd als ‘alle moslims in de gemeente Utrecht’.

- BIBIN is van mening dat beide aanvragen (van kerkgenootschap VUMO en van kerkgenootschap IKU) gelijkwaardig kunnen zijn en dat beiden daarmee het recht hebben op een eigen begraafplaats hebben.

De gemeente van oordeel is dat IKU, in de zin van de Wlb, niet aangemerkt kan worden als kerkgenootschap en dat daarmee hun verzoek wordt afgewezen.

SMUO/IBU

T.a.v. [REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED] Utrecht

voorzitter@smuo.nl



**Behandeld door** [REDACTED]  
**Doorkiesnummer** --  
**E-mail** [REDACTED]@utrecht.nl  
**Bijlage(n)** Geen  
**Uw kenmerk**  
**Uw brief van**

**Datum** 8 juni 2021  
**Ons kenmerk** 8937641  
**Onderwerp** Islamitische begraafplaats  
  
**Verzonden**  
Bij antwoord datum, kenmerk en onderwerp  
vermelden

Geachte [REDACTED]

In deze brief informeer ik u over het verwachte proces om mogelijk een Islamitische begraafplaats in Utrecht te realiseren. Deze brief verstuur ik naar BIBIN en naar SMUO.

### Een korte terugblik

In het voorjaar van 2020 ontving de gemeente Utrecht meerdere verzoeken om assistentie, onder meer van uw organisatie, om in Utrecht voor (Utrechtse) moslims een particuliere Islamitische begraafplaats te realiseren. Zoals u weet heeft het college vervolgens een verkenning laten uitvoeren naar de ruimtelijke, organisatorische en juridische mogelijkheden. De resultaten van de verkenning zijn in november 2020 vastgelegd in de Startnotitie Islamitische begraafplaats. In de raadsbrief van 2 december 2020 is de gemeenteraad vervolgens geïnformeerd dat uit de verkenning volgt dat een deel van begraafplaats Tolsteeg kansrijk is voor de totstandkoming van een Islamitische begraafplaats in Utrecht. Daarnaast is ook geconcludeerd dat een nader juridisch onderzoek gewenst is naar de interpretatie van de ontvangen verzoeken in relatie tot wetgeving, in het bijzonder de Wet op de lijkbezorging (Wlb). Dit nader juridisch onderzoek is uitgevoerd en het resultaat is als bijlage gevoegd bij de raadsbrief van 9 april 2021.

Een en ander was aanleiding voor een ambtelijk gesprek in mei jl. met u en een bestuurlijk overleg met u beiden en wethouder Diepeveen op 4 juni 2021. We zijn daarmee een nieuwe fase ingegaan van het proces om te komen tot een Islamitische begraafplaats in gemeente Utrecht. Hieronder zijn de verwachte vervolgstappen daartoe geschetst.

### Het indienen van een definitief verzoek

De eerstvolgende stap is dat u besluit of u overgaat tot indiening van een verzoek voor het realiseren van een bijzondere begraafplaats (dan wel aanvulling van een reeds ingediend verzoek, indien u van mening bent dat u dit verzoek reeds heeft gedaan) aan de gemeenteraad. Het is aan u of u afzonderlijk of gezamenlijk met anderen een beroep wilt doen op de Wlb en het is ook aan u welke keuze u dan wenst te maken als is bedoeld in de artikelen 38, 39 en 40 van de Wlb.

De verzoeken zullen ter besluitvorming aan de gemeenteraad worden aangeboden. Om de gemeenteraad daarbij in voldoende mate te kunnen informeren, adviseer ik om het verzoek zo uitgebreid als mogelijk te onderbouwen, waarbij u in ieder geval ingaat op de hieronder genoemde

punten. Het is hierbij de bedoeling dat u of ingaat op de punten onder a. + c. of dat u ingaat op de punten onder b. + c. Ter voorkoming van misverstanden: het betreft uitdrukkelijk een advies. Het staat u uiteraard geheel vrij zelf invulling te geven aan de wijze waarop u uw verzoek indient.

- a) Wanneer u het verzoek indient **namens een kerkgenootschap** en u het verzoek (mede) baseert op artikel 38 van de Wlb, dan adviseer ik u ten minste in te gaan op de onderbouwing van:
1. Waarom uw organisatie als kerkgenootschap als bedoeld in de Wlb dient te worden beschouwd. Geef daarbij duidelijk aan (namens) welke kerkgenootschap(pen) de aanvraag is ingediend en voeg documenten toe waaruit blijkt dat er sprake is van (een) kerkgenootschap(pen) en ook waaruit volgt dat u bevoegd bent om namens het/de kerkgenootschap(pen) het verzoek in te dienen.
  2. Hoeveel begraafplaatsgrond u door de gemeenraad aangewezen wenst te krijgen voor de aanleg van de Islamitische begraafplaats. Hierbij wijs ik u erop dat een kerkgenootschap op grond van artikel 38 van de Wlb gerechtigd is op een redelijk deel van de begraafplaatsgrond, zoals deze in verhouding staat met het aantal (levende) leden van dit kerkgenootschap. U dient daarom bij uw onderbouwing het aantal leden van het/de kerkgenootschap(pen) te betrekken namens wie u het verzoek indient.
- b) Wanneer u het verzoek indient **namens een niet-kerkgenootschap**, dan adviseer ik u ten minste in te gaan op de onderbouwing van hoeveel begraafplaatsgrond u door de gemeenraad aangewezen wenst te krijgen voor de aanleg van de Islamitische begraafplaats.
- c) **Ongeacht of u uw verzoek indient namens een kerkgenootschap of namens een niet-kerkgenootschap**, adviseer ik u vervolgens ten minste in te gaan op de onderbouwing van de volgende punten:
- Wat is de reden dat u specifiek het verzoek aan de gemeente Utrecht doet?
  - Op welke wijze bent u voornemens vorm te geven aan de (voorbereiding op de) realisatie en het beheer van de Islamitische begraafplaats? Met welke partijen bent u voornemens samen te werken en op welke wijze wordt de financiering vorm gegeven?
  - Zoals hiervoor aangegeven is de locatie Tolsteeg een kansrijke locatie. Hoe kijkt u hier tegen aan?
  - Volgens het gronduitgiftebeleid van de gemeente Utrecht is het uitgangspunt dat de begraafplaatsgrond wordt uitgegeven in (eeuwigdurende) erfpacht. Wat is uw visie hierop? Indien uw voorkeur uitgaat naar eigendom, kunt u dit dan onderbouwen?
  - Welke voorzieningen, waaronder bouwwerken, wenst u op de Islamitische begraafplaats te gaan realiseren?
  - Wie kunnen gebruik maken van de te realiseren begraafplaats? Richt u zich bijvoorbeeld op de inwoners van de gemeente Utrecht? Of krijgt de begraafplaats vooral een regionale of landelijke functie?
  - Kan uw aanvraag en de eventueel daaraan toegevoegde documenten openbaar aan de raad worden aangeboden?

### De vervolgstappen

Om u een beeld te geven van het vervolgproces, zijn hierna de verschillende vervolgstappen op hoofdlijnen kort benoemd. Houdt u er rekening mee dat deze vervolgstappen kunnen wijzigen als het proces hierom vraagt.



Datum 8-6-21  
Zaaknummer: 8937641

1. De gemeente ontvangt een of meerdere (al dan niet aangevulde) verzoeken.
2. De gemeente bevestigt aan de indiener de ontvangst van het verzoek.
3. Wanneer er nog vragen zijn bij de gemeente, dan wordt de indiener van het verzoek verzocht aanvullende informatie te verstrekken.
4. Het college biedt de verkregen verzoeken met eventuele aanvullende informatie aan de gemeenteraad aan ter besluitvorming. De gemeenteraad behandelt elk initiatief afzonderlijk en het besluit van de gemeenteraad zal worden bekend gemaakt conform de daarvoor geldende regels.
5. Afhankelijk van het raadsbesluit, stelt het college een voorlopige overeenkomst op voor gronduitgifte. Daarin zijn aspecten als locatie, koopsom/grondprijs, de technische en ruimtelijke aspecten, de huidige bodemkwaliteit et cetera opgenomen.
6. Er wordt een Bibob-onderzoek uitgevoerd voorafgaand aan de voorgenomen gronduitgifte. Naar verwachting neemt het Bibob-onderzoek 16 weken in beslag. Het college neemt op grond van het Bibob-onderzoek een besluit over de voorgenomen gronduitgifte.
7. De raad wordt geïnformeerd over de voortgang en over de gronduitgifte wanneer sprake is van erfpacht. Wanneer sprake is van gewenste verkoop van de grond, dan wordt de raad voorgesteld daarover een besluit te nemen.
8. Er dient een omgevingsvergunning te worden aangevraagd.
9. Het college wordt gevraagd toestemming te verlenen voor ingebruikname van de Islamitische begraafplaats als bedoeld in artikel 41 van de Wlb. Het college toetst daarbij of wordt voldaan aan wettelijke bepalingen, zoals het voeren van een begraafplaatsadministratie.
10. Zo mogelijk worden er tussen de initiatiefnemer en de gemeente onderling uitvoeringsafspraken gemaakt over bijvoorbeeld het gezamenlijk gebruik maken van een parkeerplaats en over de voorbereiding en uitvoering van uitvaarten.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Als u vragen en/ of opmerkingen heeft, dan verzoek ik u daarover contact op te nemen met de projectleider van de Islamitische begraafplaats, de heer [REDACTED]. Hij is bereikbaar via [REDACTED]@utrecht.nl en [REDACTED]

Met vriendelijke groet,

[REDACTED]

[REDACTED]

Afdelingshoofd Vastgoedexploitatie

## Opzet stukken staf IB, 17 nov. en een aantal vragen



do 11-11-2021, 18:40

Allen beantwoorden | v

Verzonden items

U hebt geantwoord op 13-11-2021 15:23.

2021-10-19, Brief [redacted] v  
110 kB

2021-10-19, Brief [redacted] v  
99 kB

2021-11-04,  
2 MB

v Alle 6 bijlagen (2 MB) weergeven Alle downloaden

Ik heb een opzet voor de aanstaande staf op woensdag opgesteld en bijgevoegd. Maandag zal de aanleverdatum [redacted] zijn.

Een aantal punten:

1. Het idee van de Intentieovereenkomst is van een interne Planeconoom. [redacted] [redacted] Zijn opvolger [redacted] reageert nog niet op mijn telefoontjes en mail. [redacted] koppelt aan mij terug dat de juristen in ons team het niet zonder meer een goed idee vinden om een Intentieovereenkomst op te stellen. Het is weliswaar niet ongebruikelijk, maar de huidige situatie van gronduitgifte leent zich er mogelijk niet voor. **Art. 11 Wob** [redacted] Ik krijg nog meer info van [redacted] maar vooralsnog merk ik een afwijzend advies.
2. Ik heb een document (memo uitgangspunten) opgesteld. Het is vooral een bundeling van alle ingewonnen juridische informatie en adviezen tot nu toe (bijv. van [redacted], van VBK, van [redacted] gemeente Almere). Het ligt nu, [redacted], voor aan VBK om er over te oordelen en het zo mogelijk uit te breiden. Vooral het punt van de criteria op materiële toets van kerkgenootschap moeten we namelijk nog verdiepen. Het gaat ook in op het advies om een verzoek van een niet-kerkgenootschap af te wijzen (een punt waar Kees nog op wil ingaan volgens [redacted]). Als het stuk compleet is dan dient het, wat mij betreft, als basis voor de bestuurlijke besluiten en zo mogelijk als achtergronddocument voor de raad (om het RVS niet al te uitgebreid te laten worden) of anders als Q&A voor Kees. Mijn vraag: nu al inbrengen in de staf?
3. Bij het opstellen van het RVS loop ik er tegenaan dat we onvoldoende zicht hebben op welk terreindeel (exacte ligging, beschrijving, afmetingen) van Tolsteeg we gaan uitgeven. Het Gebiedsteam Zuid geeft - vandaag nog gesproken - aan daar toch wel iets te willen zeggen in de besluitvorming. Ik stel voor dat we nu toch het terrein nog laten inmeten en een kaart laten maken, zodat we ten minste aan de raad en het Gebiedsteam heel concreet kunnen aangeven waar we het over hebben.

Groet,

[redacted]



Stadsbedrijven  
Vastgoedexploitatie  
Postadres Postbus 8375, 3503 RJ Utrecht  
Telefoon 14 030  
www.utrecht.nl

Stichting BIBIN / Islamitisch Kerkgenootschap Utrecht  
T.a.v. [REDACTED]  
Strijkviertel 46C  
3454 PN De Meern  
[REDACTED]



Behandeld door [REDACTED]  
Doorkiesnummer --  
E-mail [REDACTED]@utrecht.nl  
Bijlage(n) Geen  
Uw kenmerk  
Uw brief van 5-10-21

Datum 19 oktober 2021  
Ons kenmerk 8937641  
Onderwerp Islamitische begraafplaats  
  
Verzonden  
Bij antwoord datum, kenmerk en onderwerp  
vermelden

Geachte [REDACTED]

Bij brief van 5 oktober 2021 heeft [REDACTED] een aanvraag ingediend voor hulp bij totstandkoming van een Islamitische begraafplaats. Zoals door u gemeld bij brief van 5 oktober 2021 heeft Stichting Bibin eerder op 18 juni 2020 een aanvraag ingediend. Deze aanvraag wordt thans overgenomen door het Islamitisch Kerkgenootschap Utrecht (IKU). Daarbij wordt aangegeven dat het beheer en exploitatie zal komen te liggen bij Stichting Bibin. Een en ander had u reeds aangekondigd bij brief van 10 september 2021 aan het college van burgemeesters en wethouders.

Alvorens op uw aanvraag te beslissen, wensen wij u met deze brief nog de volgende (aanvullende) vragen voor te leggen.

#### Brief van 10 september en 5 oktober 2021

1. Wij kwalificeren de brieven van 10 september en 5 oktober 2021 als onderdeel van uw aanvraag, zodat er thans één aanvraag namens IKU in samenwerking met Stichting Bibin ligt, waarop één besluit van de gemeenteraad zal volgen. Hebben wij dit goed begrepen? Zo nee, dan vernemen wij dat graag.

#### Beroep op artikel 38 Wlb

2. Wij gaan ervan uit dat uw bedoeling is met uw aanvraag een beroep te doen op artikel 38 in combinatie met artikel 40 Wlb. Is dit juist? Klopt het dat u – gelet op uw brief van 10 september 2021 – met uw aanvraag geen (subsidiar) beroep wenst te doen op alleen artikel 40 Wlb?

#### Kerkgenootschap

De in artikel 38 Wlb omschreven bevoegdheid komt toe aan een kerkgenootschap. In dat verband hebben wij de volgende vragen.

3. Organiseert IKU religieuze diensten? Zo ja, kunt u hiervan een omschrijving geven?

Datum 19-10-21  
Zaaknummer: 8937641

4. Heeft IKU een (fysiek) gebedshuis?
5. In artikel 2.1 van de statuten is vermeld dat IKU een religieuze organisatie is. Wat wordt daaronder verstaan? In dit kader geldt dat uit de doelstellingen of verder uit de statuten niet blijkt of, en zo ja op welke wijze, de religie wordt beleefd en geuit. Uit de statuten blijkt enkel dat het doel van IKU is het oprichten en in stand houden van begraafplaatsen alsmede het verwerven, beheren en exploiteren van begraafplaatsen.
6. Op grond van artikel 38 Wlb is een kerkgenootschap gerechtigd tot het hebben van één of meer kerkelijke begraafplaatsen tot een zodanige uitgestrektheid, als overeenkomt met een redelijk deel van de grond, welke in de gemeente voor begraafplaatsen bestemd is. Uit de memorie van toelichting volgt dat dat de aanspraak beperkt is tot "de plaatselijke sterkte van dat kerkgenootschap". In dat verband verzoeken wij u te onderbouwen wat volgens u de plaatselijke sterkte is van IKU.
7. In uw brief van 10 september 2021 wordt gesteld dat, in de zin van artikel 38 van de Wlb, niet het aantal leden van een kerkgenootschap bepalend is, maar het aantal moslims in de gemeente Utrecht leidend is. Kunt u dit nader onderbouwen?
8. De handtekening van de notaris op het afschrift van de akte ontbreekt. Graag ontvangen wij een afschrift van de akte met handtekening.

**Openbaarmaking informatie**

9. Mogen wij de door u verstrekte informatie (uw aanvraag van 18 juni 2020, de brieven van 10 september 2021 en 5 oktober 2021, de akte van oprichting, het Beleid en beheersingsmaatregelen en de presentatie Multicultureel en waardig islamitisch begraven in Utrecht) integraal openbaar aan de gemeenteraad aanbieden en publiceren?

Als u vragen en/of opmerkingen heeft, dan verzoek ik u daarover contact op te nemen met [REDACTED] [REDACTED]. Hij is bereikbaar via [REDACTED]@utrecht.nl

Met vriendelijke groet,

[REDACTED]

[REDACTED]  
Afdelingshoofd Vastgoedexploitatie

## MEMO

Datum	10 november 2021
Behandeld door	
Doorkiesnummer	
E-mailadres	
Kenmerk	
Onderwerp	Islamitische begraafplaats
Beleidsveld	Openbare Ruimte

---

Geachte Collegeleden,

In deze memo zijn de achtergronden en samenhang opgenomen van de te beargumenteren bestuurlijke keuzes om te komen tot een particuliere Islamitische begraafplaats in Utrecht. Er is getracht deze achtergronden zo compleet mogelijk te maken. Een deel daarvan is al eerder aan het bestuur voorgelegd.

### **Context**

De gemeente Utrecht heeft in het voorjaar van 2020 gelijktijdig door twee - onderling niet samenwerkende - organisaties het verzoek ontvangen hen te helpen bij het realiseren van een particuliere Islamitische begraafplaats. In de hierin te nemen bestuurlijke besluiten is de Wet op de lijkbezorging (Wlb) kaderstellend. De Wlb geeft elk kerkgenootschap het aloude (al sinds 1869) recht om bij de gemeente aanspraak te maken op een stuk grond om daar zelf een kerkelijke begraafplaats te realiseren en in stand te houden. Omdat sprake is van een wettelijk recht, zien we dit niet als een bestuurlijke keuze maar als een 'verplichting'. De minimale omvang van dat stuk grond is vervolgens afgestemd op de 'lokale sterkte' van het kerkgenootschap. Wij vertalen dit in het aantal levende leden c.q. aangeslotenen in de gemeente. Een niet-kerkgenootschap heeft geen wettelijk recht op een stuk grond (van een minimale omvang). Maar het staat het gemeentebestuur vrij een verzoek daartoe wel in te willigen.

De twee genoemde organisaties geven allebei in hun verzoek aan de gemeente aan dat zij wensen te worden beschouwd als kerkgenootschap in de zin van de Wlb. Daarmee doen zij beide een beroep op de gemeenteraad om grond aan hen beschikbaar te stellen. De gemeenteraad is het bevoegd gezag om grond aan te wijzen als kerkelijke begraafplaats. Bij die besluitvorming over de twee aanvragen dient daarom door de gemeenteraad te worden getoetst of sprake is van twee kerkgenootschappen met elk hun eigen recht op een eigen begraafplaats. In deze memo is daarom ingegaan op de begrippen 'kerkgenootschap', 'plaatselijke sterkte', de 'redelijke voorwaarden' bij gronduitgifte aan een kerkgenootschap en welke afwegingen er spelen bij de behandeling van een verzoek op een eigen begraafplaats door een niet-kerkgenootschap.

### **1. Juridisch kader: de Wet op de lijkbezorging**

Het juridisch kader voor de aanvraag van een bijzondere (particuliere) begraafplaats is de Wet op de lijkbezorging (Wlb). Vooral de wetsartikelen 37, 38 en 40 zijn bepalend. Deze drie artikelen dienen in samenhang te worden beschouwd. Hieronder zijn de drie genoemde wetsartikelen integraal opgenomen en toegelicht.

### Artikel 37

- lid 1: *Een bijzondere begraafplaats kan slechts worden aangelegd en in stand gehouden door een kerkgenootschap dan wel door een privaatrechtelijke rechtspersoon of een natuurlijk persoon.*
- lid 2: *Onder kerkgenootschap wordt mede verstaan een onderdeel daarvan of een rechtspersoon, in het leven geroepen door een of meer kerkgenootschappen of onderdelen daarvan.*

Toelichting artikel 37: Een kerkelijke begraafplaats is een (bijzondere) begraafplaats van een kerkgenootschap.

### Artikel 38

*Een kerkgenootschap is **gerechtigd** tot het hebben van één of meer kerkelijke begraafplaatsen tot een zodanige uitgestrektheid, als overeenkomt met een **redelijk deel van de grond**, welke in de gemeente voor begraafplaatsen bestemd is. De gemeenteraad kan aan een kerkgenootschap op zijn verzoek toestaan, meer of grotere begraafplaatsen te hebben, onverminderd het recht van de andere kerkgenootschappen, bedoeld in de eerste volzin.*

Toelichting artikel 38: In de Memorie van Toelichting (11256, nr. 3, 1970-1971) is hierover het volgende opgenomen. Het wetsartikel “waarborgt het aloude recht der kerkgenootschappen, eigen begraafplaatsen te hebben<sup>1</sup>. Gezien de beperktheid van de oppervlakte, welke in vele gemeenten voor begraafplaatsen beschikbaar is, wordt de bij dit artikel toegekende aanspraak voor elk kerkgenootschap beperkt tot zodanig deel van het voor begraafplaatsen in de gemeente bestemde arsenaal, als in verband met de **plaatselijke sterkte van dat kerkgenootschap** redelijk is te achten. De aanwijzing kan natuurlijk alleen geschieden in overeenstemming met een bestemmingsplan, zo dat aanwezig is. De laatste volzin van het artikel stelt buiten twijfel, dat de gemeenteraad aan een kerkgenootschap kan toestaan méér begraafruimte te gebruiken, dan waarop het krachtens het gestelde in de eerste volzin recht heeft; dit kan onder meer van belang zijn, wanneer een kerkgenootschap een begraafplaats wil stichten voor een klooster of voor een uitgestrekt ressort (bijvoorbeeld classis of diocesis van een kerkgenootschap van gering zielental). Uiteraard zal de toewijzing van grond niet ten koste van de rechten van andere kerkgenootschappen mogen gaan”.

### Artikel 40

- lid 1: *Voor het aanleggen of uitbreiden van de bijzondere begraafplaats wordt slechts de grond gebruikt, die daartoe door de gemeenteraad is aangewezen.*
- lid 2: *Burgemeester en wethouders kunnen maatregelen voorschrijven, welke nodig zijn teneinde de grond geschikt te maken om als begraafplaats te dienen.*
- lid 3: *Indien het kerkgenootschap geen eigenaar van de benodigde grond is, dragen burgemeester en wethouders desgevraagd zorg, dat het kerkgenootschap de grond, mede gelet op de staat, waarin deze ingevolge het tweede lid moet verkeren, **op redelijke voorwaarden in eigendom kan verwerven**. Kunnen burgemeester en wethouders en het kerkgenootschap niet tot overeenstemming komen, dan bepalen gedeputeerde staten op verzoek van een van hen of beide de voorwaarden.*

Toelichting artikel 40: In de Memorie van Toelichting (11256, nr. 3, 1970-1971) is hierover opgenomen: “Het wetsartikel bevat voor de bijzondere begraafplaatsen nadere voorschriften betreffende de keuze van de plaats en het geschikt maken van het terrein. Gezien de belangen van

---

<sup>1</sup> Met ‘aloude recht’ wordt verwezen naar de Begraafwet van 1869. Daarin luidt artikel 14:

“Bijzondere begraafplaatsen kunnen worden aangelegd met verlof en onder toezicht van burgemeester en wethouders der gemeente, waarin de daarvoor bestemde grond is gelegen. Verlof tot het aanleggen eener bijzondere begraafplaats ten behoeve der leden van eene kerkelijke gemeente wordt aan het bestuur dier gemeente **niet geweigerd**, dan wanneer de aangewezen plaats niet aan de voorschriften der wet voldoet”.

*ruimtelijke ordening, welstand en hygiëne, welke erbij betrokken zijn, dient hiervoor alleen grond te worden gebruikt die daartoe door de gemeenteraad, de betrokken inspecteur van de volksgezondheid gehoord, is aangewezen. Ook wat de oppervlakte der toe te wijzen grond betreft, dient uiteraard rekening te worden gehouden met de planologische voorschriften, terwijl vóór de aanwijzing van een terrein natuurlijk met de aanvrager overleg moet worden gepleegd. Het derde lid bevat een bepaling ter ondervanging van de moeilijkheden, welke een kerkgenootschap zou kunnen ondervinden bij zijn pogingen tot aankoop van de aan hetzelfde toegewezen grond. Indien het kerkgenootschap geen eigenaar van dit terrein is, draagt de gemeente zorg voor de aankoop of zonodig voor onteigening, alsmede voor het gereedmaken van de grond tot de bestemming van de begraafplaats. De kosten, die met het een en ander zijn gemoeid, zullen hierbij uiteraard nogal uiteen lopen. Opdat het ene kerkgenootschap in dit opzicht niet bevoordeeld zij boven het andere, wordt bepaald, dat elk kerkgenootschap de grond op redelijke voorwaarden kan verwerven. Voor het geval het gemeentebestuur en het kerkgenootschap niet tot overeenstemming kunnen komen, biedt de laatste volzin de mogelijkheid door gedeputeerde staten de voorwaarden te doen bepalen.”*

In de Memorie van Toelichting is ook gerefereerd aan de mogelijkheid dat een kerkelijke begraafplaats grenst aan een gemeentelijke begraafplaats en dat deze twee duidelijk van elkaar zijn gescheiden: *“Zo kan het nimmer twijfelachtig zijn, wie verantwoordelijk is voor de goede gang van zaken ten aanzien van deze complexen van graven. Anderzijds laat de nieuwe bepaling meer vrijheid op het stuk van afscheiding en ingang dan thans het geval is”*.

## **2. Wat is, in de geest van de Wet op de lijkbezorging, een kerkgenootschap?**

Er is geen (wettelijke) definitie van de term kerkgenootschap. Noch in de Wlb noch in het Burgerlijk Wetboek (BW)<sup>2</sup> is hiervoor een definitie opgenomen. Er is ons evenmin jurisprudentie bekend waarin de artikelen 38 en 40 Wlb hierin door de bestuursrechter zijn uitgelegd. Er is derhalve sprake van een open norm, waarbij het gemeentebestuur voor deze specifieke situatie op basis van feiten en omstandigheden dient te oordelen of de aanvrager als kerkgenootschap wordt beschouwd.

De materiële toets is noodzakelijk.

De Hoge Raad<sup>3</sup> stelt dat ‘een kerkgenootschap zich de gemeenschappelijke godsverering van de leden op de grondslag van gemeenschappelijke godsdienstige opvattingen ten doel stelt’. Wij constateren dat in de rechtspraak wordt aangehouden dat een kerkgenootschap een gestructureerde organisatie is van eigen aangeslotenen (meervoud) die zich de gemeenschappelijke godsverering, met kerkdiensten, van de aangeslotenen op de grondslag van gemeenschappelijke godsdienstige opvattingen ten doel stelt en die als zelfstandig kerkgenootschap wil gelden. Hierbij wordt uitgegaan van het feit dat ook andere godsdiensten dan christelijke en joodse godsdiensten ook als kerkgenootschap zijn aan te merken, mits het om een godsdienst gaat en dat de aanhangers een gestructureerde organisatie hebben.

---

<sup>2</sup> Over het begrip kerkgenootschap is bij de totstandkoming van het nieuw BW opgenomen:

*“Naar mijn mening verdient het geen aanbeveling in de wet een definitie van ‘kerkgenootschap’ op te nemen. De grenzen daarvan zouden niet minder vloeiend zijn dan die van het spraakgebruik. Men bedenke daarbij dat het aantal en de variëteit in religieuze stromingen in de afgelopen tijd hier te lande sterk zijn toegenomen, zowel door de komst van immigranten alsook door de aanhang die nieuwe bewegingen hebben gevonden; dit alles kan leiden tot de oprichting van organisaties die mogelijk aanspraak op de rechtsvorm van kerkgenootschappen kunnen maken. Diepgaande verschillen maken een scherpe algemene wettelijke definitie thans bijzonder netelig; een globale omschrijving zal geen verduidelijking van het spraakgebruik brengen, en een te ruime roept gevaren van misbruik op. Daarom verdient het zeker vooralsnog de voorkeur in geval van twijfel de rechter over een concreet geval te laten beslissen.”*

<sup>3</sup> 23 juli 1946, NJ 1947/1, Gereformeerde Kerk Houwerzijl.



#### Enkel een formele toets is onvoldoende.

Levensbeschouwelijke organisaties waarin geen sprake is van gemeenschappelijke godsverering, religieuze beleving of bezinning, zijn geen kerkgenootschappen. En ook enkel de inschrijving bij de KvK achten wij onvoldoende om als kerkgenootschap te worden beschouwd, om daarmee aanspraak te kunnen maken op het recht in de Wlb. De inschrijving bij de KvK is een wettelijk vereiste van de Handelsregisterwet. Een kerkgenootschap is een organisatie van aangeslotenen die zich de gemeenschappelijke godsverering van de aangeslotenen op de grondslag van gemeenschappelijke godsdienstige opvattingen ten doel stelt en die als zelfstandig kerkgenootschap wil gelden. Wordt hieraan voldaan, dan kan een organisatie als kerkgenootschap worden aangemerkt en dus ingeschreven worden bij de KvK. Niet andersom. De KvK toetst marginaal of een organisatie een kerkgenootschap is. Dus het kan goed zijn dat een organisatie van de KvK wel de stempel krijgt, maar wanneer de vraag of het kerkgenootschap is voorgelegd wordt aan de rechter deze hem anders beantwoordt.

#### De term moskeeorganisatie in relatie tot de term kerkgenootschap.

Islamitische (moskee)organisaties vestigen zich in Nederland (tot op heden) vooral als stichting of vereniging en niet zozeer als kerkgenootschap. Dit komt enerzijds juist door het genoemde gebrek aan een definitie van het begrip kerkgenootschap; een stichting of vereniging is een duidelijkere juridische rechtspersoon. Anderzijds komt dit waarschijnlijk door het ongemak van het (letterlijke) woord 'kerk', wat refereert aan het christelijke geloof. De rol van religieuze bewegingen, die niet hun grondslag vinden in de christelijke of joodse geloofsovertuiging, zoals de islam, is veel belangrijker geworden dan vroeger. Er is daarom geen goede grond om aan de islamitische kerkelijke organisatie in Nederland de status van kerkgenootschap te onthouden. Mogelijk geldt dit ook voor andere religieuze groeperingen<sup>4</sup>. Een of meerdere kerkgenootschappen kunnen zich wel uitsluitend laten vertegenwoordigen door een stichting. Dit dient dan duidelijk te zijn uit de doelstelling van de stichting, zodat duidelijk is van welke en hoeveel aangeslotenen de stichting de belangen namens het kerkgenootschap of de samenwerkende kerkgenootschappen behartigt.

#### Verzoek aan aanvragers.

Wij hebben beide aanvragers daarom gevraagd aan ons voldoende informatie beschikbaar te stellen waarom zij door het gemeentebestuur als kerkgenootschap dienen te worden beschouwd. Het oordeel van het gemeentebestuur is door de interpretatievrijheid daarmee niet vrij van juridische risico's. Het is mogelijk dat een besluit van de gemeenteraad zal worden aangevochten op grond van vermeende rechtsongelijkheid.

### **3. *Waarom dient een aanvrager wel of niet te worden beschouwd als een kerkgenootschap?***

Het recht op verkrijging van grond voor het realiseren en exploiteren van een bijzondere (in dit geval kerkelijke) begraafplaats is volgens artikel 38 van de Wlb toegekend aan een kerkgenootschap. Dit recht is er niet voor niet-kerkgenootschappen en niet voor geloofsstromingen in het algemeen. In het belang van de ontvangen verzoeken om te komen tot de realisatie van een particuliere Islamitische begraafplaats, is het daarom wenselijk - zo niet, noodzakelijk - dat het gemeentebestuur zich uitspreekt over een invulling van het begrip kerkgenootschap.

De Wlb is bij dit vraagstuk zwart-wit geformuleerd: de aanvrager dient door het gemeentebestuur wel of dient niet als kerkgenootschap te worden beschouwd. Vanwege dit absolute karakter is er de

---

<sup>4</sup> Bij de mondelinge behandeling van de Invoeringswet Boeken 3-6 NBW, zesde gedeelte, Kamerstukken 17 725, werd gewezen op zogenaamde 'boeddhistische kerkgenootschappen'. Ook die kunnen blijkens het antwoord van de minister onder het begrip kerkgenootschap van art. 2 vallen.

noodzaak om bij elk verzoek een materiele beoordeling te maken of de aanvrager als een kerkgenootschap dient te worden beschouwd. De materiële beoordeling is verder noodzakelijk om de omvang van het recht van het kerkgenootschap te kunnen vaststellen (verderop in deze memo meer hierover).

Wanneer het gemeentebestuur nalaat of niet wenst te beoordelen of de aanvrager op grond van de Wlb als kerkgenootschap dient te worden beschouwd, dan kan dit zorgen voor een precedent waarbij in de toekomst andere vergelijkbare verzoeken telkens een (te) groot beroep doen op het gebruik van de schaarse grond binnen de gemeente Utrecht.

Het is daarnaast onwenselijk dat (te) ruimhartig wordt omgegaan met de invulling van het begrip kerkgenootschap, bijvoorbeeld om aan een feitelijke belangenstichting coulant te zijn en hen het initiatief op een eigen begraafplaats te gunnen. Hierin schuilt namelijk het risico dat een ander of "echt" kerkgenootschap zich later aandient als behartiger van aangeslotenen van (gedeeltelijk) dezelfde achterban als de belangenstichting.

#### **4. De 'plaatselijke sterkte' bepaalt het 'redelijk deel van de grond'.**

Volgens artikel 38 heeft een kerkgenootschap het recht op één of meer kerkelijke begraafplaatsen 'tot een zodanige uitgestrektheid, als overeenkomt met een redelijk deel van de grond, welke in de gemeente voor begraafplaatsen bestemd is'.

In de Memorie van Toelichting wordt het redelijk deel bepaald door 'de plaatselijke sterkte' van het kerkgenootschap. Hoe meer aangeslotenen een kerkgenootschap heeft, hoe - begrijpelijkerwijs - groter de kerkelijke begraafplaats dient te zijn. Dit geldt zowel in relatieve als in absolute zin.

De Wlb biedt geen andere criteria of handvatten om de omvang van de kerkelijke begraafplaats te bepalen. Begraafgewoonten of de verleende duur van de grafrust bijvoorbeeld spelen hierbij dus geen rol.

We hanteren hier de term 'aangeslotenen' of 'leden' omdat dit goed tot uitdrukking brengt dat sprake dient te zijn van een verbondenheid aan het kerkgenootschap en er dus niet slechts sprake is van bijvoorbeeld incidentele bezoeker van een eredienst. Bij een kerkgenootschap kunnen aangeslotenen overigens minder rechten hebben dan leden van een vereniging. We gaan ervan uit dat een kerkgenootschap unieke en een eenduidig aantal aangeslotenen heeft. Om dubbeltellingen en daarmee onnodige grote claims op grond te voorkomen, kan een aangeslotene hierbij dus niet aangesloten zijn bij meerdere kerkgenootschappen.

Een kerkgenootschap kan zich hierbij dan ook niet presenteren als belangenbehartiger van bijvoorbeeld 'alle moslims in de gemeente'. Want vanzelfsprekend zijn niet alle moslims per definitie lid van één en hetzelfde kerkgenootschap. De Wlb spreekt dan ook nadrukkelijk van het recht van een kerkgenootschap (en haar levende leden) en niet van een recht van een geloofsgemeenschap in het algemeen.

Overigens geeft de Wlb geen criteria voor de omvang van een gemeentelijke begraafplaats. De enige aanwijzing hiervoor is opgenomen in artikel 33 van de Wlb: "*Een gemeente heeft voor zich of met een of meer andere gemeenten tezamen tenminste een gemeentelijke begraafplaats, tenzij gedeputeerde staten van deze verplichting tijdelijk ontheffing hebben verleend*". Er mag logischerwijs worden verondersteld dat de omvang van de gemeentelijke begraafplaats(en), en daarmee de beschikbare begraafcapaciteit, is afgestemd op of afgemeten aan het inwonertal van de betreffende gemeente. Een gemeente zal, zonder hier afspraken over te maken, geen intentie hebben om begraafcapaciteit te bieden aan inwoners van een andere gemeente.

### **5. Hoe wordt de plaatselijke sterkte van het kerkgenootschap bepaald?**

Het redelijk deel aan begraafplaatsgrond waar een kerkgenootschap recht op heeft, wordt bepaald op basis van de “plaatselijke sterkte” van het kerkgenootschap. Omdat de wetgever spreekt van de plaatselijke sterkte, dient te worden voldaan aan het criterium dat de aangeslotenen in de gemeente Utrecht wonen. De gemeente Utrecht houdt echter geen gegevens bij van de kerkelijke gezindte of geloofsovertuiging van haar inwoners of van het aantal aangeslotenen van kerkgenootschappen. In de Startnotitie is het totaal aantal moslims (van alle leeftijden) woonachtig in de gemeente Utrecht geraamd op ruim 43.000. Dat is 12% van de bevolking. Dit zegt niets over het ledental van de kerkgenootschappen.

De AVG belet de gemeente om het ledenbestand van een kerkgenootschap op te vragen. De persoonsgegevens die het kerkgenootschap bijhoudt, zeggen namelijk iets over de religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging van de leden. De verwerking van deze gegevens of het vergelijken van deze gegevens met de Basisregistratie Personen door of namens de gemeente is wettelijk niet toegestaan. Ook het eventueel laten controleren van het ledenbestand door een *trusted third party*, zoals een notaris, is hierbij niet toegestaan. Bovendien betekent het beginsel van de scheiding van kerk en staat en de afschaffing in 1988 van de Wet op de Kerkgenootschappen, dat de gemeente geen recht heeft op informatie over de interne kerkelijke organisatie.

We hebben daarom de aanvragers enkel gevraagd naar een toelichting of een onderbouwing van wat zij als de plaatselijke sterkte beschouwen. De beschikbaar gestelde gegevens dienen om een globale, verantwoorde en redelijke inschatting te doen van de plaatselijke sterkte van de aanvrager. Het ledental van een kerkgenootschap is door de gemeente daarom technisch rekenkundig niet te controleren. Bovendien voelt het maatschappelijk ongemakkelijk dat de gemeente een ledenlijst zou inzien en/ of controleren.

Het staat het kerkgenootschap overigens vrij om te bepalen wie het op haar kerkelijke begraafplaats begraaft. Het kerkgenootschap is dus niet verplicht haar eigen begraafplaats alleen maar beschikbaar te hebben voor haar aangeslotenen en/ of voor inwoners van de betreffende gemeente. Daarnaast zal een deel van het ledental ervoor kiezen om bij overlijden elders te worden begraven, bijvoorbeeld in het land of de gemeente van herkomst of bijvoorbeeld herenigd met een elders begraven gezinslid.

### **6. Hoe dient de aanvraag van een niet-kerkgenootschap te worden behandeld?**

Wanneer de aanvrager niet als een kerkgenootschap een verzoek indient of wanneer, naar het oordeel van het gemeentebestuur, de aanvrager niet dient te worden beschouwd als een kerkgenootschap, dan heeft de aanvrager geen wettelijk recht op een bijzondere begraafplaats. Voor niet-kerkgenootschappen geldt dus dat de gemeente de vrijheid heeft om het verzoek af te wijzen.

Wanneer wordt overwogen om wél grond aan een niet-kerkgenootschap toe te kennen om daar een bijzondere (niet zijnde een kerkelijke begraafplaats) te realiseren, dan dient daarbij gelet op de schaarse grondproblematiek een zorgvuldige belangenafweging te worden gemaakt. De toekenning van grond kan namelijk in de toekomst nadelig zijn voor een kerkgenootschap dat nog geen verzoek heeft ingediend.

Specifiek voor de voorliggende situatie geldt dat bij de gemeente momenteel twee aanvragen zijn ingediend voor een Islamitische begraafplaats. Wanneer niet aantoonbaar is te maken dat de aanvragen zijn gedaan vanuit een unieke omvang van de plaatselijke sterkte, en er dus mogelijk of waarschijnlijk sprake is van een significante omvang dubbeltellingen (een overlap in de doelgroep), dan is er het risico dat voor de Utrechtse moslimgemeenschap een overcapaciteit begraafgrond wordt gecreëerd, ten koste van toekomstige aanvragen van andere of “echte” kerkgenootschappen.

Bovendien dient zich dan bij de toekenning van meerdere gronden (twee aanvragen, twee Islamitische begraafplaatsen) de vraag op welke organisatie welk stuk grond krijgt toegewezen. Het is zeer aannemelijk dat de locatie Hamlaan<sup>5</sup> hierbij een rol zal spelen. Daaruit zal dan waarschijnlijk een concurrentiestrijd plaatsvinden tussen de aanvragers, omdat de ene locatie beter zal worden geacht dan de andere. Beide aanvragers hebben aangegeven een voorkeur te hebben voor de Hamlaan. De gemeente acht de locatie Tolsteeg echter kansrijk. Verderop meer hierover.

#### **7. Hoe verhoudt zich de oppervlakte van de locatie Tolsteeg tot het redelijk deel waar een kerkgenootschap recht op heeft?**

Elk kerkgenootschap heeft recht op een stuk grond waarvan de oppervlakte (de begraafcapaciteit) relatief minimaal in verhouding staat tot de plaatselijke sterkte. De wetgever volgt hierbij de logica dat wanneer x% van de inwoners van een gemeente lid is van kerkgenootschap A, dan heeft kerkgenootschap A recht op (minimaal) x% van de begraafplaatsgrond in die gemeente. Dit is niet een eenmalige toerekening. Als het kerkgenootschap na verloop van tijd met een nieuw verzoek komt omdat de bestaande kerkelijke begraafplaats vol is, dan kan de gemeente het nieuwe verzoek niet afwijzen met het argument dat (eerder al eens) aan het wettelijk recht al is voldaan. Elke aanvraag dient apart te worden beoordeeld.

Aan de gemeenteraad zal worden voorgesteld een deel van begraafplaats Tolsteeg aan te wijzen als bijzondere begraafplaats. Deze locatie is nu gemeentelijke begraafplaats, maar is structureel boventallig geworden (er is in Utrecht sprake van overcapaciteit aan gemeentelijke begraafplaatsgrond). Met het te nemen raadsbesluit wijzigt het gebruik van 'gemeentelijke begraafplaats' in 'bijzondere begraafplaats'.

De gemeentelijke begraafplaatsen hebben een gezamenlijke bruto oppervlak van 258.382 m<sup>2</sup>. Met bruto wordt bedoeld dat dit inclusief de algemene delen als parkeren, opslagruimtes, kantoor, groen, paden en bomen is. De totale netto oppervlakte bedraagt 65.363 m<sup>2</sup>. Met netto wordt de effectieve ruimte voor begraven bedoeld.

In de Startnotitie is geraamd dat 12% van de Utrechtse bevolking moslim is. Daarnaast is in de Startnotitie opgenomen dat het deel van begraafplaats Tolsteeg dat beschikbaar is om uit te geven als bijzondere begraafplaats, ongeveer 10% bedraagt van de totale netto oppervlakte gemeentelijke begraafplaatsen in Utrecht. Daarmee is de beschikbare oppervlakte van de locatie Tolsteeg geschikt om te voldoen aan het recht op een minimale hoeveelheid grond. Door de locatie Tolsteeg beschikbaar te stellen als bijzondere begraafplaats voldoet de gemeente bovendien aan haar algemene maatschappelijke opgave om beschikbare voorzieningen duurzaam en doelmatig te gebruiken. De locatie voldoet namelijk al in grote mate aan het toekomstige gebruik: het heeft de bestemming begraafplaats en de bodem is daarvoor in beginsel al geschikt (goed ontwaterende zandgrond). Er dienen nog wel technische aanpassingen te worden verricht. Zie hieronder.

#### **8. De 'redelijke voorwaarden' om grond uit te geven aan een kerkgenootschap**

Elk kerkgenootschap dient de grond op redelijke voorwaarden te kunnen verwerven. De gemeente dient de vraagprijs voor de locatie Tolsteeg te bepalen. De hoogte van de vraagprijs wordt mede bepaald door de waarde van de grond en de kosten van vereiste investeringen c.q. technische aanpassingen (de plankosten). Daarnaast kunnen maatschappelijke overwegingen een rol spelen.

---

<sup>5</sup> Deze locatie heeft de bestemming begraafplaats, maar is geen begraafplaats en ook niet als zodanig ingericht of geschikt gemaakt.

De locatie Tolsteeg beschikt al over een goede (waterdoorlatende) bodemopbouw, maar dient nog wel door de gemeente 'bouwrijp' te worden opgeleverd. Hiermee wordt bedoeld dat de nog aanwezige botrestanten van begravingen in het verleden dienen te worden verwijderd en met zorg in een verzamelgraf op het gemeentelijke deel van Tolsteeg worden geplaatst. Daarnaast dient het terreindeel te worden voorzien van een erfafscheiding en een eigen ingang, zodat duidelijk is dat sprake is van een andere begraafplaats dan de naastgelegen gemeentelijke begraafplaats.