

Voorstel aan de gemeenteraad

Aanwijzen grond bijzondere (Islamitische) begraafplaats Tolsteeg, naar aanleiding van verzoeken van VUMO en IKU

Beleidsveld	Openbare Ruimte
Portefeuillehouder	Kees Diepeveen
Organisatieonderdeel	Stadsbedrijven
Opsteller	Martijn van Randwijk
Kenmerk	9562929
Vergaderdatum Raad	volgt
Geheim	Nee

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor te besluiten:

1. In te stemmen met het verzoek van Verenigde Utrechtse Moslims (VUMO) van 23 juli 2021 om aan VUMO grond aan te wijzen voor het hebben, aanleggen en in standhouden van een bijzondere (Islamitische) begraafplaats.
2. Het perceel thans kadastraal bekend gemeente Utrecht, sectie B, nummer 2862 (ged.) en plaatselijk bekend Maansteenweg 1, 3523 SR in Utrecht, met een oppervlakte van circa 11.050 m² - thans in gebruik als gemeentelijke begraafplaats zoals nader is aangegeven op de bijgevoegde indicatietekening - aan te wijzen als bijzondere (Islamitische) begraafplaats, en hiertoe het 'Aanwijzingsbesluit bijzondere (Islamitische) begraafplaats Tolsteeg gemeente Utrecht', vast te stellen.
3. Af te wijzen het verzoek van Islamitisch Kerkgenootschap Utrecht (IKU) van 18 juni 2020, om aan IKU grond aan te wijzen voor het hebben, aanleggen en in standhouden van een bijzondere begraafplaats.

Samenvatting

Binnen de Utrechtse moslimgemeenschap is er al lange tijd een dringende behoefte aan een eigen Islamitische begraafplaats. De beschikking over een eigen begraafplaats stelt moslims in de gemeente Utrecht in de gelegenheid om in hun eigen gemeente te worden begraven en daarbij, binnen de wettelijke mogelijkheden, zelf invulling te geven aan de uitoefening van rituelen en de religieuze noodzaak van een niet onderbroken (eeuwigdurende) grafrust. De gemeente Utrecht heeft in 2020 twee afzonderlijke verzoeken ontvangen om een Islamitische begraafplaats te helpen realiseren. De gemeenteraad wijst met dit besluit een stuk grond op begraafplaats Tolsteeg aan als bijzondere (Islamitische) begraafplaats voor Verenigde Utrechtse Moslims (VUMO). Volgens de Wet op de lijkbezorging heeft een kerkgenootschap namelijk het recht op een eigen begraafplaats. Het stuk grond is al lange tijd grotendeels niet meer actief in gebruik als (gemeentelijke) begraafplaats. Dit komt doordat steeds meer overledenen worden gecremeerd. Daardoor is er een overschot aan grond ontstaan op de Utrechtse gemeentelijke begraafplaatsen, vooral op Tolsteeg. Het college gaat nadat de raad het besluit heeft genomen in gesprek met VUMO om de voorwaarden te bepalen waaronder de grond aan hen kan worden uitgegeven. Bij overeenstemming moet het terrein nog worden ingericht, zoals bijvoorbeeld het plaatsen van een erfafscheiding van de rest van Tolsteeg, dat in gebruik blijft als gemeentelijke begraafplaats.

Context

Aanleiding

Binnen de Utrechtse moslimgemeenschap is er al lange tijd een dringende behoefte aan een eigen Islamitische begraafplaats. Deze behoefte is door de strenge coronamaatregelen vanaf begin 2020, waarbij repatriëring naar land van herkomst niet altijd mogelijk is, sterk toegenomen. De beschikking over een eigen begraafplaats stelt moslims in de gemeente Utrecht in de gelegenheid om in hun eigen gemeente te worden begraven en daarbij, binnen de wettelijke mogelijkheden, zelf invulling te geven aan de regelgeving, de uitoefening van rituelen en de religieuze noodzaak van een niet onderbroken (eeuwigdurende) grafrust. Deze behoeften gaan daarmee verder dan de mogelijkheid die de gemeente Utrecht aan moslims biedt om op de twee gemeentelijke begraafplaatsen Daelwijk en Kovelswade op aparte islamitische grafvakken te worden begraven. Deze aparte grafvakken staan onder beheer van de gemeente en de gemeente bepaalt de voorwaarden en de tarieven.

Op meerdere momenten in het voorjaar van 2020 is de gemeente Utrecht door verschillende organisaties benaderd met het verzoek hen te helpen bij het realiseren van een eigen Islamitische begraafplaats in Utrecht. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in twee afzonderlijke verzoeken van:

- VUMO (Verenigde Utrechtse Moslims), een samenwerkingsverband van acht Utrechtse moskeeorganisaties. Dit samenwerkingsverband heeft zich binnen deze aanvraag eerder aan de gemeente gepresenteerd als SMUO (Samenwerkingsverband Moskeeën Utrecht en Omgeving) en IBU (Islamitische Begraafplaats Utrecht). Deze acht moskeeorganisaties zijn:
 - o Islamitisch Cultureel Centrum Leidsche Rijn;
 - o Islamitische Stichting Lombok (Assoenna Moskee);
 - o Islamitische Vereniging Hoograven (Moskee Essalaam);
 - o Islamitische Vereniging Kanaleneiland (Moskee Sayidina Ibrahim);
 - o Stichting Abi Bakr Issiddik (Moskee Zuilen);
 - o Stichting Aldawa Al Islamia (Moskee Omar al Farouk);
 - o Stichting Mescidi Aksa Milli Gorus Utrecht;
 - o ISN Utrecht Ulu Moskee.
- IKU (Islamitisch Kerkgenootschap Utrecht), wat het oorspronkelijke verzoek van BIBIN (Bijzondere Islamitische Begraafplaatsen In Nederland) heeft overgenomen.

Verderop zijn de essentie en de totstandkoming van de twee afzonderlijke verzoeken toegelicht.

Naar aanleiding van deze verzoeken heeft het college in 2020 een verkenning uitgevoerd naar de wettelijke kaders, de haalbaarheid en de mogelijke locaties voor het laten realiseren van een eigen Islamitische begraafplaats in Utrecht. De resultaten van de verkenning zijn opgenomen in de Startnotitie Islamitische begraafplaats, die als bijlage van de raadsbrief van 2 december 2020 aan de raad is toegezonden. Een belangrijke conclusie van de verkenning is dat een deel van begraafplaats Tolsteeg een kansrijke locatie is voor de beoogde Islamitische begraafplaats. Verder is duidelijk geworden dat de twee genoemde organisaties elk afzonderlijk het doel nastreven om in Utrecht te beschikken over een eigen Islamitische begraafplaats. Er zijn meerdere, zowel door de organisaties zelf als onder regie van de gemeente, pogingen ondernomen om de twee organisaties te laten

samenwerken en samen het verzoek in te dienen. Het college heeft de twee organisaties er daarbij op gewezen dat zij hierin een gezamenlijk maatschappelijk belang dienen en dat een gezamenlijk verzoek het proces tot realisatie van de beoogde begraafplaats waarschijnlijk spoediger zal doen verlopen. Deze samenwerking is echter niet tot stand gekomen. Daarom heeft de gemeente uiteindelijk in november en december 2021 van beide organisaties een afzonderlijk verzoek met aanvullende informatie ontvangen, waarin zij beiden de raad verzoeken aan hen ieder grond beschikbaar te stellen voor een door henzelf te realiseren en beheren Islamitische begraafplaats. Beide organisaties stellen dat zij hun verzoek hebben ingediend als een kerkgenootschap, met verwijzing naar de artikelen 38 en 40 in de Wlb. In beide aanvragen wordt de gemeente verzocht om, conform artikel 40, lid 3, van de Wlb, gemeentelijke grond door hen in eigendom te kunnen laten verwerven.

Voor zover ons bekend zijn niet eerder bij een gemeente in Nederland gelijktijdig twee afzonderlijke verzoeken ontvangen waarin beiden zich met nadruk beroepen op het wettelijk recht om te beschikken over een bijzondere (in dit geval Islamitische) begraafplaats. De twee verzoeken dienen elk afzonderlijk te worden behandeld.

Juridische context

Bijzondere begraafplaatsen

Het juridisch kader wordt met name gevormd door de Wet op de lijkbezorging (verder aangeduid als: Wlb). De wetgever kent twee soorten begraafplaatsen: gemeentelijke begraafplaatsen en 'bijzondere' begraafplaatsen. Een bijzondere begraafplaats wordt gerealiseerd en in stand gehouden door een kerkgenootschap of door een privaatrechtelijke rechtspersoon of door een natuurlijk persoon. Van deze drie heeft (alleen) een kerkgenootschap van oudsher het wettelijk recht op een bijzondere begraafplaats, of meer specifiek: het recht op een kerkelijke begraafplaats. De gemeente kan wettelijk geen bijzondere begraafplaats realiseren en/ of beheren. Vanwege de tekstuele omvang van de meest relevante wetsartikelen en een toelichting daarop, zijn deze opgenomen in de Bijlage Wetsartikelen en toelichting Wet op de lijkbezorging.

Aanwijzen grond

Het is de bevoegdheid van de raad om de grond aan te wijzen voor het aanleggen (of uitbreiden) van bijzondere begraafplaatsen (artikel 40, lid 1, van de Wlb). Het college gaat er daarom vanuit dat het besluiten op verzoeken om grond aan te wijzen voor een bijzondere (kerkelijke) begraafplaats een raadsbevoegdheid is.

Gronduitgifte

In de Wlb (artikel 40, lid 3) is opgenomen dat, wanneer een kerkgenootschap verzoekt om het (volledig) eigendom van grond ten behoeve van het realiseren van de eigen begraafplaats te verkrijgen, het college daar op redelijke voorwaarden medewerking aan verleent. Het uitgangspunt van het gemeentelijk beleid (Grondprijzen 2021) is dat het college grond in erfpacht uitgeeft, behoudens voor vrije sector woningbouw. Omdat in artikel 40, lid 3, van de Wlb echter wordt gesproken over het (onder redelijke voorwaarden) in eigendom verwerven van de grond, lijkt deze bepaling geen ruimte te bieden om het kerkgenootschap een beperkt recht aan te bieden wanneer het kerkgenootschap expliciet verzoekt om de grond in eigendom te verkrijgen. Daarom zal het college aan een verzoek tot het verkopen en in eigendom leveren van de grond ten behoeve van een bijzondere begraafplaats op basis van voormeld artikel uit de Wlb haar medewerking (moeten) verlenen.

Redelijke voorwaarden

De redelijke voorwaarden waaronder de grond door het kerkgenootschap in eigendom kan worden verkregen zien onder meer op de te betalen grondprijs, de inrichting, de realisatie- en inrichtingskosten, het aantal graven, het onderhoud (sniveau), de uitstraling van de begraafplaats, de ecologische inrichting en het mogelijk gezamenlijk gebruik van gemeentelijke voorzieningen, zoals de toegangsweg en de parkeerplaats. De grondprijs zal minimaal de kosten moeten dekken, tenzij er redenen zijn daarvan af te wijken. Indien er tussen de gemeente en het kerkgenootschap overeenstemming is over de voorwaarden voor de uitgifte, dan wordt dat gevalideerd met een geactualiseerde taxatie. Aansluitend zal de overeenkomst met daarin de overeengekomen voorwaarden worden opgemaakt en kan deze door het college met het kerkgenootschap worden gesloten. De levering van de grond zal plaatsvinden nadat alle vergunningen door het

kerkgenootschap onherroepelijk zijn en na een positieve Bibob toetsing. Als het college en het kerkgenootschap echter niet tot overeenstemming komen over de (redelijke) voorwaarden van gronduitgifte, dan zullen Gedeputeerde Staten van de provincie Utrecht de redelijke voorwaarden bepalen (op grond van artikel 40, lid 3, van de Wlb). De uitkomst hiervan is bindend.

Toestemming ingebruikneming

Tenslotte moet het college toestemming verlenen om de bijzondere begraafplaats in gebruik te laten nemen (artikel 41 Wlb).

Beroepsprocedure

In de Wlb is de mogelijkheid op een beroepsprocedure opgenomen. Volgens artikel 88 van de Wlb treedt een raadsbesluit en/ of collegebesluit niet in werking zolang een beroepsprocedure loopt. Een beroepsprocedure heeft dus een opschortende werking. De eerste stap in een eventuele beroepsprocedure is, conform artikel 42 van de Wlb, administratief beroep bij Gedeputeerde Staten van de provincie Utrecht. Daarop is aansluitend beroep mogelijk bij de bestuursrechter tegen het besluit van gedeputeerde staten (artikel 7:1, 8:1 en 8:6 Awb). Tot slot is er daarop hoger beroep mogelijk tegen de uitspraak van de bestuursrechter, in eerste aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Het verzoek van VUMO

Het voorliggende uiteindelijke verzoek van VUMO aan het gemeentebestuur is om conform artikel 38 van de Wlb, medewerking te verlenen bij de realisatie en totstandkoming van een islamitische begraafplaats onder beheer van VUMO. Daarnaast wordt conform artikel 40, lid 1, van de Wlb verzocht de begraafplaats in eigendom te kunnen verwerven.

Dit uiteindelijke verzoek kent stapsgewijs de volgende voorgeschiedenis, waarin zoveel mogelijk uit de correspondentie van VUMO is verwoord.

- Het Samenwerkingsverband Moskeeën Utrecht en Omgeving (SMUO) dient op 5 april 2020 het eerste schriftelijke verzoek in bij de burgemeester. SMUO doet daarin een beroep op de gemeente voor het creëren dan wel mogelijk maken van islamitische rustplekken met eeuwige grafrust in Utrecht, zodanig dat islamitische overledenen met alle zorg hier begraven kunnen worden. SMUO vraagt de burgemeester gezamenlijk de oplossingsrichtingen te bespreken. Er is nog steeds een groot tekort aan islamitische begraafplaatsen met eeuwige grafrust in Nederland en in het bijzonder in Utrecht. Moslims uit Utrecht en omgeving die komen te overlijden worden momenteel noodgedwongen elders in het land begraven, terwijl hun naasten de mogelijkheid willen hebben de graven van hun overleden dierbaren frequent te bezoeken.
- Op 21 april 2020 wordt het verzoek van SMUO verduidelijkt en omschreven als het verzoek voor de realisatie van een islamitische begraafplaats met eeuwige grafrust in de omgeving van Utrecht, dan wel als het verzoek de islamitische gemeenschap in Utrecht en omgeving te ondersteunen bij het realiseren van een islamitische begraafplaats door het aanbieden van gronden die aangemerkt zijn als bestemming begraafplaats of hiervoor in aanmerking komen.
- Op 3 januari 2021 (in een brief aan het college) en op 19 april 2021 (in een brief aan de raad) is het verzoek van het samenwerkingsverband gewijzigd in een verzoek van Islamitische Begraafplaats Utrecht (IBU). IBU is ontstaan uit een collectief van acht moskeeorganisaties in de gemeente Utrecht, die het voortouw hebben genomen om een (of meer) begraafplaats(en) te realiseren in de gemeente Utrecht. Het verzoek vindt zijn oorsprong in de behoefte aan een begraafplaats met eeuwige grafrust, in de eigen gemeente, tegen lage kosten en waar islamitische (begräaf)rituelen kunnen worden uitgeoefend.
- Op 23 juli 2021 ontvangt de gemeente een vervangend verzoek van Verenigde Utrechtse Moslims (VUMO). Het bestuur van kerkgenootschap VUMO verzoekt daarin het college om, op grond van artikel 38 van de Wet op de lijkbezorging, volledige medewerking te verlenen bij de realisatie en totstandkoming van een islamitische begraafplaats onder beheer van VUMO. Op 24 september 2021 wordt het verzoek verduidelijkt door aan te geven dat IBU, onder eindverantwoordelijkheid van VUMO, gaat optreden als beheersorganisatie van de te verwerven begraafplaats. VUMO heeft tevens aangegeven dat zij de begraafplaats in eigendom wenst te verkrijgen, met referentie aan artikel 40, lid 1, van de Wlb.
- De laatste verkregen aanvullende informatie van VUMO is van 2 december 2021. VUMO is voortgekomen uit (de eerdergenoemde) acht lokale Utrechtse moskeegemeenschappen die

de handen ineen hebben geslagen en ervoor hebben gekozen om gezamenlijk toe te werken naar een ander organisatiemodel. De wens om een islamitische begraafplaats te realiseren werkte hierbij als katalysator. Het is de bedoeling dat op termijn de acht bestaande moskeeverenigingen en -stichtingen in juridische zin opgaan in VUMO. VUMO stelt dat zij een kerkgenootschap is, de aan haar gelieerde moskeeorganisaties beschikken over acht moskeeën en onder auspiciën van VUMO worden hier erediensten gehouden. Daarmee stelt VUMO dat zij recht heeft op een kerkelijke begraafplaats. Voor de omvang van deze kerkelijke begraafplaats brengt VUMO naar voren dat zij een achterban in Utrecht heeft van circa 30.000 leden/ aangeslotenen.

Het verzoek van IKU

Het voorliggende uiteindelijke verzoek van IKU aan het gemeentebestuur is om, primair op grond van artikel 40, lid 3, en subsidiair op artikel 38 van de Wlb, hulp bij de wens om in Utrecht een bijzondere begraafplaats van en voor moslims aan te leggen.

Dit uiteindelijke verzoek kent stapsgewijs de volgende voorgeschiedenis, waarin zoveel mogelijk uit de correspondentie van IKU is verwoord.

- Op 18 juni 2020 verzoekt BIBIN de gemeenteraad om, gelet op artikel 38 van de Wlb, hulp bij de wens om in Utrecht een bijzondere begraafplaats van en voor moslims aan te leggen. Ter onderbouwing van het verzoek is vermeld dat de moslimgemeenschap gerechtigd is 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. Voor moslims is het belangrijk om van dit recht gebruik te maken, omdat zij eeuwigdurende grafrust wensen, die alleen mogelijk is wanneer zij over eigen begraafplaatsen beschikken. De eigenaar van een begraafplaats is namelijk niet beperkt door het moeten toepassen van grafrechten voor bepaalde of onbepaalde tijd, zoals bij algemene begraafplaatsen het geval is. Bij vol eigendom van de grond kan onbeperkte grafrust worden gegarandeerd.
- Op 5 oktober 2021 is het verzoek van 18 juni 2020 gewijzigd. Het gemeentebestuur is daarbij geïnformeerd dat BIBIN een samenwerking is aangegaan met het Islamitisch Kerkgenootschap Utrecht (IKU), een nieuwe religieuze organisatie, die de oprichting van een Islamitische begraafplaats in Utrecht ten doel heeft. De aanvraag van 18 juni 2020 wordt door IKU overgenomen. Het beheer en de exploitatie van de nieuwe begraafplaats zal IKU in handen leggen van BIBIN.
- Op 4 november 2021 ontvangt de gemeente de laatste aanvullende schriftelijke informatie, waarin is opgenomen dat IKU een kerkgenootschap is omdat zij beschikt over de rechtsvorm van het kerkgenootschap in de zin van artikel 2:2 van het Burgerlijk Wetboek. Voor de omvang van deze kerkelijke begraafplaats brengt IKU naar voren dat zij weliswaar een beperkt aantal leden heeft, maar dat zij alle moslims binnen de gemeentegrenzen van Utrecht vertegenwoordigt. IKU doet primair een verzoek op artikel 40, lid 3, van de Wlb en subsidiair op artikel 38 van de Wlb.

De locatie Tolsteeg

In gemeente Utrecht zijn momenteel vier gemeentelijke begraafplaatsen en zes bijzondere begraafplaatsen. Deze zes zijn: de RK begraafplaats St. Barbara, de RK parochiële begraafplaats Mariakerk (De Meern), de RK begraafplaats Vleuten, de Protestantse begraafplaats De Meern, de PK-begraafplaats Vleuten en een Joodse begraafplaats aan Zandpad 2 in Utrecht.

De grootste gemeentelijke begraafplaats is Tolsteeg. In 1933/1934 is begonnen met de aanleg daarvan en in de jaren '60 is deze uitgebreid tot de huidige omvang. In 2013 is de gemeenteraad schriftelijk geïnformeerd over de overcapaciteit aan graven op de gemeentelijke begraafplaatsen (brief aan de (plv.) leden van de Commissie Mens en Samenleving, Exploitatie algemene begraafplaatsen, kenmerk 13.030141, 16 april 2013). Deze is ontstaan doordat de omvang en inrichting van de begraafplaatsen niet meer in overeenstemming zijn met de huidige begraafcultuur, waarin veel meer wordt gecremeerd en steeds minder wordt begraven. Daardoor is er een afnemende grondbehoefte. Om de overcapaciteit te verminderen kunnen ongebruikte grafvakken worden opgeheven. Vooral op begraafplaats Tolsteeg is de overcapaciteit prominent zichtbaar. Daar kan, zo is in 2013 gemeld en voorzien, als eerste in 2023 een dan geheel ongebruikt grafvak met een capaciteit van 908 graven in het geheel worden opgeheven c.q. afgestoten uit het areaal gemeentelijke begraafplaatsen. Het overige deel van Tolsteeg blijft ongewijzigd regulier gemeentelijke

begraafplaats. Wel wordt opgemerkt dat naar verwachting in de toekomst meer gemeentelijke grafvakken op Tolsteeg kunnen worden opgeheven c.q. afgestoten. Het effect van de voorgestelde omzetting tot bijzondere begraafplaats is dat het genoemde terrein in gebruik blijft als begraafplaats.

Er is in 2013 specifiek het jaartal 2023 genoemd, omdat toen op het genoemde op te heffen grafvak (nu aan te wijzen als bijzondere begraafplaats) voor het laatst algemene graven zijn uitgegeven. Een kenmerk van een algemeen graf is dat de gemeente bepaalt wat de (maximale) grafrusttermijn is. Bij de gemeente Utrecht is die termijn gelijk aan de wettelijke minimale grafrusttermijn, namelijk 10 jaar. Deze termijn kan niet, zoals bij particuliere graven met grafrechten, worden verlengd. Nabestaanden die kiezen voor een algemeen graf zijn hiervan op de hoogte en deze regel is openbaar gepubliceerd. Dat betekent in de voorliggende situatie dat op deze locatie nu nog 34 algemene graven (met twee stoffelijke overschotten per graf) in gebruik zijn. In april 2022 wordt door de gemeente op reguliere wijze een aaneengesloten rij van 17 algemene graven geruimd en in mei 2023 wordt de laatste rij van 17 algemene graven geruimd. Door de omzetting van het genoemde terreindeel tot een bijzondere begraafplaats, zullen voorafgaand daaraan dus de daarop nog aanwezige stoffelijke - en kistresten door de gemeente worden geruimd en elders op de (gemeentelijke) begraafplaats, zoals gebruikelijk, in een verzamelgraf worden gebracht. Alleen de grond waarin zich geen graven (meer) bevinden kan en zal worden uitgegeven. Dit betekent naar verwachting dat de gronduitgifte gefaseerd zal plaatsvinden.

In de bijgevoegde bijlage 'Aanwijzingsbesluit bijzondere (Islamitische) begraafplaats Tolsteeg' is een indicatietekening opgenomen van de uit te geven locatie op Tolsteeg en de daarop nog aanwezige algemene graven. De exacte contouren worden door het college, in overleg met het kerkgenootschap en op basis van de detaillering van de technische en ruimtelijke aanpassingen, vastgesteld op het moment van gehele of gedeeltelijke gronduitgifte. Bij deze aanpassingen wordt rekening gehouden met de ecologische waarde van begraafplaats Tolsteeg, dat in zijn geheel onderdeel uitmaakt van de hoofd groenstructuur.

Het aan te wijzen perceel betreft thans kadastraal bekend gemeente Utrecht, sectie B, nummer 2862 (gedeeltelijk) en plaatselijk bekend Maansteenweg 1, 3523 SR in Utrecht, met een totale maximale oppervlakte van circa 11.050 m², in eigendom van de gemeente Utrecht. Dit totaal als bijzondere begraafplaats in gebruik te geven terrein bestaat uit begraafgrond van circa 7.940 m² en uit grond die niet als begraafgrond dient te worden gebruikt, zoals het talud met groenstrook en ruimte voor een eigen toegang en zo nodig kleinschalig parkeren. De nadere detaillering van de omvang en deze deelfuncties vindt nog plaats, in overleg met het kerkgenootschap.

Locatie Hamlaan

In de verkenningperiode en op verzoek van de initiatiefnemers is ook gekeken naar de mogelijkheid om de locatie Hamlaan aan te wijzen als bijzondere begraafplaats. Op deze locatie is op 13 januari 2014, bij raadsbesluit (bestemmingsplan Haarzuilens), de bestemming 'Begraafplaats' gevestigd met het toenmalige doel te voorzien in de vijfde gemeentelijke begraafplaats voor met name de inwoners van Vleuten – de Meern. In juni 2017 is de raad geïnformeerd over het beëindigen van de ontwikkeling van een begraafplaats aan de Hamlaan. Het terrein heeft (nog steeds) de bestemming begraafplaats, maar het beschikt niet over de technische voorzieningen, zoals gebouwen en nuts, om het in te richten en in gebruik te nemen als begraafplaats. Er is daarnaast momenteel geen behoefte of noodzaak om het areaal begraafplaatsen in de gemeente Utrecht uit te breiden. Dit zou versnippering van ruimtegebruik tot gevolg hebben en in het geval van een begraafplaats is dat naar alle verwachtingen voor een zeer lange periode. Vanuit het oogpunt van efficiënt en duurzaam grondgebruik ligt het daarom meer voor de hand om daarvoor af te stoten dan wel op te heffen grafvakken, zoals op begraafplaats Tolsteeg, te gebruiken.

Op 24 december 2020 heeft het college van BIBIN het verzoek ontvangen om de locatie Hamlaan aan hen te verkopen, om daar een bijzondere (Islamitische) begraafplaats te realiseren. Het college heeft daarop op 4 maart 2021 aan BIBIN aangegeven dat het terreindeel niet te koop wordt aangeboden, onder vermelding van het standpunt dat een mogelijke realisatie van een Islamitische begraafplaats kan plaatsvinden op een daarvoor beschikbaar, ongebruikt, deel van begraafplaats Tolsteeg. Uit het oogpunt van efficiënt gebruik van de schaarse ruimte in Utrecht is er voor de gemeente Utrecht geen aanleiding om aan de Hamlaan nog een (Islamitische) begraafplaats te (laten) realiseren.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening

- 16 april 2013: Brief Exploitatie algemene begraafplaatsen aan de Commissie Mens en Samenleving, kenmerk 3.030141;
- De [raadsbrief](#) van 10 juli 2017 over het beëindigen van de ontwikkeling begraafplaats Hamlaan;
- De [beantwoording](#) op 27 januari 2019 van SV nr. 18 2019 over Islamitische begraafplaatsen Utrecht, kenmerk 201902010943-PT;
- 17 april 2020: Raadsragen Islamitische begraafplaats (door 9 fracties);
- De [coronaraadsbrief](#) van 24 april 2020 waarin wordt aangegeven dat de mogelijkheden om particuliere initiatieven voor het realiseren van een islamitische begraafplaats te ondersteunen worden onderzocht;
- De behandeling van [motie 91 'Een Islamitische begraafplaats met eeuwige grafurust in Utrecht'](#) in de gemeenteraadsvergadering van 28 mei 2020;
- 23 juni 2020: het college besluit een startnotitie op te stellen, waarin de mogelijkheden, belangen en randvoorwaarden voor het realiseren van een islamitische begraafplaats in eigen beheer in Utrecht verder worden verkend en waarin tenminste de volgende elementen aan bod komen: de wettelijke kaders, de haalbaarheid van een initiatief, locatieonderzoek bestaande en nieuwe locaties en de rol van de gemeente in de periode na de besluitvorming over de startnotitie;
- De [raadsbrief](#) van 25 juni 2020 over het collegebesluit een startnotitie op te stellen en in oktober 2020 naar de raad te sturen, kenmerk 7705204;
- 9 juli 2020: De commissie Stad en Ruimte is geïnformeerd over het verzoek van BIBIN van 18 juni 2020 (20/LIS32);
- De [memo](#) aan de raad van 30 oktober 2020 waarin uitstel is aangekondigd voor het aan de raad aanbieden van de startnotitie;
- 1 december 2020: het college stelt de Startnotitie Islamitische begraafplaats vast en besluit daarbij de juridische mogelijkheden verder te onderzoeken. Het college heeft daarbij ook uitgesproken dat een beschikbaar deel op begraafplaats Tolsteeg een kansrijke locatie voor de Islamitische begraafplaats is
- De raadsbrief Startnotitie Islamitische begraafplaats van 2 december 2020 met de [startnotitie Islamitische begraafplaats](#) als bijlage, kenmerk 8222511;
- 18 februari 2021: Stadsbelang Utrecht stelt 10 schriftelijke vragen over de startnotitie Islamitische begraafplaats, kenmerk SV2021-055;
- De [beantwoording](#) van SV nr. 55 2021 op 29 februari 2021 over de Startnotitie Islamitische begraafplaatsen, kenmerk 8596794;
- 31 maart 2021: het college stelt het nader juridisch onderzoek van 15 maart 2021 vast (Notitie Advies met betrekking tot uitgifte begraafplaats);
- 21 april 2021: RIB Islamitische begraafplaats met [infographic 1](#) en [infographic 2](#);
- 26 april 2021: [Raadsbrief](#) Beantwoording vragen Islamitische begraafplaats, kenmerk 8804168;
- 29 april 2021: de Commissie Stad en Ruimte bespreekt de [raadsbrief](#) Resultaten juridisch onderzoek Islamitische begraafplaats ([Notitie](#) van 15 maart 2021, kenmerk 8700539) en het te doorlopen proces van de realisatie van de particuliere begraafplaats;
- 16 september 2021: [Raadsbrief](#) stand van zaken Islamitische begraafplaats, kenmerk 9233655. Hierin is vermeld dat een onderlinge samenwerking tussen de twee genoemde initiatiefnemers niet mogelijk is gebleken.

Beslispunten, Argumenten en Risico's

Beslispunt	
1	In te stemmen met het verzoek van Verenigde Utrechtse Moslims (VUMO) van 23 juli 2021, om aan VUMO grond aan te wijzen voor het hebben, aanleggen en in standhouden van een bijzondere (Islamitische) begraafplaats.
Argumenten	
1.1	<u>VUMO kwalificeert zich als kerkgenootschap en heeft daarmee recht op een bijzondere begraafplaats.</u> In de juridische notitie van VBK is een nadere onderbouwing opgenomen waarom het verzoek van VUMO kwalificeert als een verzoek van een kerkgenootschap in de zin van de Wlb. Daarbij is een materiële beoordeling gemaakt of sprake is van een aanvraag door een

	kerkgenootschap. Omdat de conclusie is dat VUMO een kerkgenootschap is, heeft zij recht op een bijzondere begraafplaats. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de Juridische Notitie ten behoeve van besluitvorming door de gemeenteraad van VBK Advocaten. Het is van belang om vast te stellen wat de omvang van het kerkelijke recht van VUMO is. Deze omvang is gekoppeld aan de plaatselijke sterkte van het kerkgenootschap. Ook voor dit punt wordt verwezen naar de juridische notitie van VBK. Kort gezegd is van belang dat het kerkgenootschap zelf dient aan te geven hoeveel (lokale) aanhangers zij heeft, het is een gemeente namelijk niet toegestaan (en het is ook niet wenselijk) om inzage te vragen in het ledenbestand. VUMO heeft een gemotiveerde uiteenzetting gegeven over het aantal leden/ aangeslotenen via de acht moskeeorganisaties en stelt dat zij circa 30.000 leden/ aangeslotenen heeft in de gemeente Utrecht. Dit aantal is niet onaannemelijk omdat de grootste moskeeorganisaties van Utrecht aan VUMO zijn verbonden. Voor VUMO en de acht moskeeorganisaties geldt dat met dit raadsbesluit voor circa 30.000 leden/ aangeslotenen invulling wordt gegeven aan het wettelijke recht uit artikel 38 van de Wlb.
	Kanttekeningen/Risico's
1.1	<u>Er is een kans op een (opschortende) beroepsprocedure.</u> Er is de mogelijkheid dat een administratief beroep wordt ingesteld tegen dit besluit. Een eventuele beroepsprocedure hiertegen zou de realisatie van een Islamitische begraafplaats (langdurig) kunnen vertragen.
	Beslispunt
2	Het perceel thans kadastraal bekend gemeente Utrecht, sectie B, nummer 2862 (ged.) en plaatselijk bekend Maansteenweg 1, 3523 SR in Utrecht, met een oppervlakte van circa 11.050 m², thans in gebruik als gemeentelijke begraafplaats, zoals nader is aangegeven op de bijgevoegde indicatietekening, aan te wijzen als bijzondere (Islamitische) begraafplaats, en hiertoe het Aanwijzingsbesluit bijzondere (Islamitische) begraafplaats Tolsteeg, gemeente Utrecht, vast te stellen.
	Argumenten
2.1	<u>Het aan te wijzen deel op Tolsteeg is de geschikte locatie voor een Islamitische begraafplaats.</u> Om de volgende redenen is het aan te wijzen terreindeel een geschikte locatie voor een bijzondere Islamitische begraafplaats. - Het terrein is (nagenoeg) niet meer actief in gebruik door de gemeente. Door de structureel afgenomen behoefte aan traditioneel begraven in de westerse begraafcultuur - er wordt namelijk veel meer gecremeerd - is het overgrote deel van het beschikbaar te maken terrein al zeker 15 jaar niet meer in gebruik. Door het voorgestelde gebruik als Islamitische begraafplaats wordt de beschikbare grond duurzaam en weer doelmatig gebruikt. Dit is een maatschappelijk verantwoorde keuze voor onze stad waar beschikbare grond schaars is en waar versnippering van ruimtegebruik dient te worden voorkomen. - Het deel heeft gunstige technische en ruimtelijke kenmerken en voorwaarden. Het terrein heeft al de bestemming begraafplaats, het is op relatief eenvoudige wijze apart te ontsluiten en te omheinen en de bodem bestaat uit opgehoogd goed waterdoorlatende grond. - Dit deel van Tolsteeg is al 60 jaar in gebruik als begraafplaats. Op begraafplaats Tolsteeg wordt al minimaal 60 jaar begraven. De voorziening is daarmee zeer bekend bij de buurtbewoners. Door het terrein aan te wijzen als bijzondere begraafplaats wordt het gebruik als begraafplaats gecontinueerd. - In 2013 is de raad geïnformeerd over het beschikbaar komen van dit terrein. De raad is in 2013 schriftelijk geïnformeerd dat overcapaciteit aan graven op de gemeentelijke begraafplaatsen kan worden tegengegaan door ongebruikte grafvakken op te heffen. In de voorliggende situatie is sprake van een omzetting

	van een (nu nagenoeg) ongebruikt - en binnenkort geheel ongebruikt - grafvak tot bijzondere begraafplaats, met daardoor een blijvend gebruik als begraafplaats. e. Het terrein heeft de (wettelijke) juiste oppervlakte. De Wlb beschrijft hoe de oppervlakte van een kerkelijke begraafplaats, waar een kerkgenootschap in redelijkheid recht op heeft, samenhangt met 'de plaatselijke sterkte' (te beschouwen als het aantal aangeslotenen) van het kerkgenootschap. De oppervlakte van de als bijzondere begraafplaats aan te wijzen locatie voldoet hier aan. Kerkgenootschap VUMO heeft circa 30.000 leden, dat komt overeen met circa 8% van de inwoners van de gemeente Utrecht. Het als begraafgrond te gebruiken deel van het totaal aan te wijzen terrein beslaat circa 7.940 m². Dat komt overeen met circa 12% van het begraafareaal van de gemeentelijke begraafplaatsen. Bij benadering is de Islamitische begraafplaats van VUMO daarmee in redelijkheid van voldoende oppervlakte. Het resterende deel van Tolsteeg blijft ongewijzigd in gebruik als gemeentelijke begraafplaats.
Kanttekeningen/Risico's	
2.1	<u>De buurt is al wel geïnformeerd maar nog niet actief betrokken en/ of geraadpleegd.</u> De buurtbewoners van begraafplaats Tolsteeg zijn op 2 december 2020 (naar aanleiding van het aan de raad aanbieden van de startnotitie) en op 13 april 2021 (naar aanleiding van het aan de raad aanbieden van de resultaten van het nader juridisch onderzoek) door het huis-aan-huis bezorgde Wijkbericht geïnformeerd over de mogelijke komst van een Islamitische begraafplaats. Na de voorliggende raadsbesluiten gaat de gemeente in gesprek met de buurt. Er is voor dat moment gekozen zodat de buurtbewoners concreet kunnen worden geïnformeerd over de genomen besluiten en het verwachte vervolgproces en worden betrokken bij de mogelijke ruimtelijke en fysieke aanpassingen en de daarvoor benodigde vergunningen.
2.2	<u>Er is nu nog geen zekerheid wanneer de Islamitische begraafplaats wordt gerealiseerd.</u> Het college dient met het kerkgenootschap tot overeenstemming te komen aangaande de redelijke voorwaarden voor de gronduitgifte. Na levering dient het college vervolgens te besluiten over de ingebruikname van de grond. Daarnaast is er de mogelijkheid dat een (langlopende) beroepsprocedure tegen de raads- en/ of collegebesluiten wordt gevoerd. Het college zal de raad informeren over de voortgang van het vervolgproces tot realisatie van de Islamitische begraafplaats.
Beslispunt	
3	Af te wijzen het verzoek van Islamitisch Kerkgenootschap Utrecht (IKU) van 18 juni 2020, om aan IKU grond aan te wijzen voor het hebben, aanleggen en in standhouden van een bijzondere begraafplaats..
Argumenten	
3.1	<u>IKU kwalificeert zich niet als kerkgenootschap en heeft daarmee geen wettelijk recht op een bijzondere begraafplaats.</u> In de juridische notitie van VBK is een nadere onderbouwing opgenomen waarom het verzoek van IKU niet kwalificeert als een verzoek van een kerkgenootschap in de zin van de Wlb. Daarbij is een materiële beoordeling gemaakt waarbij is gekeken naar de statuten en naar al hetgeen door IKU naar voren is gebracht. De conclusie is dat de kernkwaliteit van IKU niet draait om de gemeenschappelijke godsverering van de leden/ aangeslotenen. IKU beschikt niet over een gebedshuis en organiseert ook niet op een andere manier (regelmatige) erediensten voor haar leden/aangeslotenen. Met betrekking tot het aantal leden/ aangeslotenen stelt IKU dat zij alle moslims binnen de gemeentegrenzen van Utrecht vertegenwoordigt, maar deze gestelde verbondenheid is niet voldoende. Omdat de conclusie is dat IKU geen kerkgenootschap is, heeft zij geen recht op een bijzondere begraafplaats binnen de gemeente Utrecht. Dit geldt niet alleen voor de locatie Tolsteeg of zo mogelijk voor de locatie Hamlaan, maar voor alle situaties.

3.2	Ook om andere redenen wordt het verzoek van IKU afgewezen. Omdat artikel 38 van de Wlb leidend is bij het aanwijzen van grond voor een bijzondere begraafplaats, wordt er in principe niet meegewerkt aan een verzoek als geen sprake is van een kerkgenootschap (en er dus geen wettelijke recht bestaat). Er zijn daarom geen redenen om ten behoeve van de Islamitische begraafplaats voor IKU grond aan te wijzen. Dat zou namelijk betekenen dat (onverplicht) nog meer grond voor een bijzondere begraafplaats in de gemeente wordt gereserveerd, terwijl de druk op de beschikbare ruimte in Utrecht erg groot is. Daarnaast is er een risico op 'overcapaciteit' aan begraafplaatsgrond en zal het een ongewenst precedent scheppen voor eventuele andere partijen die een begraafplaats zouden willen aanleggen. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de bijgevoegde Juridische Notitie ten behoeve van besluitvorming door de gemeenteraad van VBK Advocaten.
Kanttekeningen/Risico's	
3.1	Er is een kans op een (opschortende) beroepsprocedure. Er is de mogelijkheid dat een administratief beroep wordt ingesteld tegen dit besluit.

Financiën

Er is in de begroting momenteel geen dekking opgenomen voor de gemeentelijke kosten voor onder meer terreinaanpassing. De nog te bepalen uitgifteprijs van de grond en de dekking van de kosten voor grondaanpassing zullen onderdeel zijn van de redelijke voorwaarden waarover het college in gesprek gaat met het kerkgenootschap. De grondprijs zal minimaal de totale door de gemeente gemaakte kosten moeten dekken, tenzij er redenen zijn om hiervan af te wijken. In de startnotitie Islamitische begraafplaats (van november 2020) is het uitgangspunt opgenomen om de grondprijs bijzondere doeleinden onbebouwd toe te passen. Voortschrijdend inzicht heeft er toe geleid dat het niet valide is om deze grondprijs voor de uitgifte van grond ten behoeve van begraafplaatsen te hanteren. Mede op basis van nieuwe informatie (een taxatie en uitgiften elders in het land) lijkt de bijzondere doeleinden prijs bebouwd beter passend. In een verkenning met het kerkgenootschap wordt onderzocht wat een redelijke grondprijs is op basis van het exploitatiemodel van het kerkgenootschap.

Vervolg

De procesmatige vervolgstappen zijn:

- De besluiten worden kenbaar gemaakt aan IKU en VUMO en openbaar gepubliceerd in het digitale gemeenteblad.
- De buurt van Tolsteeg wordt nader geïnformeerd en betrokken.
- Het college treedt in overleg met het kerkgenootschap over de redelijke voorwaarden van gronduitgifte waaronder de grondprijs, de inrichting en de uitstraling van de bijzondere begraafplaats.
- Het college sluit met het kerkgenootschap bij overeenstemming over de (redelijke) voorwaarden een overeenkomst gronduitgifte.
- Levering van de grond zal plaats vinden onder een niet belemmerend resultaat van het Bibob onderzoek en onherroepelijke omgevingsvergunningen.
- Er vindt een Bibob onderzoek plaats conform de beleidsregel "voor religieuze instellingen voorafgaande aan een vastgoedtransactie zal een screening plaatsvinden" (Beleidsregel toepassing Wet Bibob 2018 gemeente Utrecht).
- De ruimtelijke en fysieke aanpassingen worden uitgevoerd, op basis van de verleende omgevingsvergunning(en). De gemeente doet daarbij een deel (denk daarbij aan het zorgvuldig ruimen van de algemene graven, de gevolgen voor het parkeren, een eigen ingang en een erfafscheiding) en het kerkgenootschap doet daarbij een deel. De wensen van het kerkgenootschap zijn de gemeente nu nog niet bekend.
- De gronduitgifte wordt voltooid, onder voorbehoud van onherroepelijke omgevingsvergunning(en).
- Het college verleent toestemming de bijzondere begraafplaats in gebruik te laten nemen, onder voorbehoud of fasering van de dan nog te ruimen algemene graven en een onherroepelijk aanwijzingsbesluit. Het college toetst daarbij of de bijzondere begraafplaats aan de wettelijke voorwaarden (zoals administratie en inrichting) voldoet.

- Ruimen van de laatste algemene graven, in mei 2023.

Participatie

De gemeente informeert en betreft de buurt Tolsteeg. De buurtbewoners bij begraafplaats Tolsteeg zijn eerder al tweemaal (op 2 december 2020 en op 13 april 2021) schriftelijk geïnformeerd over de mogelijke komst van een Islamitische begraafplaats op Tolsteeg. Op basis van de voorliggende raadsbesluiten gaat de gemeente in gesprek met de buurt. Op deze wijze kan de buurt meer concreet worden geïnformeerd en betrokken bij de genomen besluiten, het verwachte vervolgproces en de mogelijke technische en ruimtelijke aanpassingen en de daarvoor benodigde vergunningen.

Communicatie

Het raadsbesluit wordt bekendgemaakt aan IKU en VUMO, in het huis-aan-huisblad en in het elektronisch gemeentebblad. Daarnaast worden de buurtbewoners van Tolsteeg schriftelijk nader geïnformeerd via het Wijkbericht en zal de gemeente hen informeren over de genomen besluiten en het verwachte vervolgproces en betrekken bij de mogelijke technische en ruimtelijke gevolgen.

Bijlagen

Bijlagen besluitvormend:

- Aanwijzingsbesluit bijzondere (Islamitische) begraafplaats Tolsteeg, gemeente Utrecht.

Bijlagen informatief:

- Achtergronddocument met relevante artikelen in de Wet op de lijkbezorging.
- Juridische Notitie ten behoeve van besluitvorming door de gemeenteraad (VBK Advocaten, 305659/51654664.1, 7 december 2021).