

JURIDISCHE NOTITIE TEN BEHOEVE VAN BESLUITVORMING DOOR DE GEMEENTERAAD

M.W. Holtkamp

Advocaat

Archimedeslaan 61

Postbus 85005

3508 AA Utrecht

T +31 30 2595521

F +31 30 2595505

M +31 63 0429512

E merelholtkamp@vbk.nl

www.vbk.nl

Voor : het gemeentebestuur van Utrecht

Datum : 7 december 2021

Dossier : 305659/51654664.1

Betreft : Dossier Islamitische begraafplaats: motivering besluit gemeenteraad

1 INLEIDING EN VRAAGSTELLING

1.1 In de gemeente Utrecht hebben enkele (moslim)organisaties de wens geuit voor een (eigen) islamitische begraafplaats. In dat kader heeft VBK het gemeentebestuur eerder geïnformeerd over de rechten van (niet-)kerkgenootschappen op grond van de Wet op de lijkbezorging (Wlb) en de procedure rond de oprichting van een bijzondere begraafplaats.¹ Gelet op de ingediende verzoeken van Verenigde Utrechtse Moslims (VUMO) en Islamitisch Kerkgenootschap Utrecht (IKU) dient de gemeenteraad besluiten te nemen op grondslag van artikel 40, eerste lid, van de Wlb.

1.2 Thans ligt de optie voor om:

- in reactie op het verzoek van VUMO op grond van paragraaf 3 van de Wlb en meer in het bijzonder artikel 40 Wlb een raadsbesluit te nemen waarin grond voor een bijzondere begraafplaats voor VUMO wordt aangewezen;
- in reactie op het verzoek van IKU op grond van paragraaf 3 van de Wlb en meer in het bijzonder artikel 40 Wlb een raadsbesluit te nemen waarin het verzoek wordt afgewezen.

1.3 VBK is van mening dat raadsbesluiten met een dergelijke strekking de toets aan het recht kunnen doorstaan op basis van de onderbouwing die in deze notitie wordt gegeven.

1.4 In hoofdstuk 2 wordt het beoordelingskader besproken en in hoofdstuk 3 en 4 worden beide verzoeken behandeld.

2 BEOORDELINGSKADER

Wet op de lijkbezorging (Wlb)

2.1 De Wlb geeft een kerkgenootschap² meer rechten en mogelijkheden om een eigen begraafplaats te realiseren en te exploiteren dan niet-kerkgenootschappen. In dat kader heeft een kerkgenootschap krachtens artikel 38 van de Wlb het recht op een redelijk deel van de

¹ Zie in dit kader onze notitie van 15 maart 2021, bijlage bij de raadsinformatiebrief van 9 april 2021 met kenmerk 8700539.

² Onder kerkgenootschap wordt mede verstaan een onderdeel daarvan of een rechtspersoon, in het leven geroepen door een of meer kerkgenootschappen of onderdelen daarvan, aldus artikel 37 lid 2 Wlb.

begraafplaatsgrond in een gemeente zoals deze in verhouding staat met het aantal (levende) leden van dit kerkgenootschap in die gemeente ('plaatselijke sterkte'³). Het moet gaan om een redelijk deel van de grond die bestemd is als begraafplaats in de gemeente. Als een kerkgenootschap aangeeft dat zij haar recht op een eigen begraafplaats inroept, dan moet de gemeenteraad ex artikel 40 overgaan tot het aanwijzen en (op verzoek) in vol eigendom uitgeven van een stuk grond voor de aanleg van een bijzondere (kerkelijke) begraafplaats.⁴ De Wlb staat niet toe dat een kerkgenootschap voor het kunnen verkrijgen van haar grondpositie in competitie moet (door een biedingsproces of anderszins) met niet-kerkgenootschappen.

- 2.2 In de situatie dat er meerdere kerkgenootschappen – apart van elkaar – een verzoek indienen bij de gemeente, dan geldt dat de Wlb elk kerkgenootschap een 'eigen' recht geeft op een deel van de begraafplaatsgrond in de gemeente, zoals redelijk is gelet op de hoeveelheid gelovigen die is aangesloten bij het kerkgenootschap.
- 2.3 Niet-kerkgenootschappen hebben geen bijzondere rechten volgens de Wlb. Zij hebben dus niet dezelfde aanspraak op een eigen bijzondere begraafplaats als kerkgenootschappen. Overigens kunnen niet-kerkgenootschappen wel een verzoek bij de gemeenteraad indienen voor de aanleg van een bijzondere begraafplaats (ook op grond van artikel 40 van de Wlb), maar de gemeenteraad kan dit verzoek (gemotiveerd) afwijzen. De gemeenteraad beschikt hierbij over beleidsruimte.

Materiële beoordeling nodig of sprake is van een aanvraag door een kerkgenootschap

- 2.4 Omdat de Wlb in paragraaf 3 van de wet bijzondere rechten toekent aan kerkgenootschappen en het gemeentebestuur aan deze wet is gebonden, is de beantwoording van de vraag of een verzoek afkomstig is van een kerkgenootschap belangrijk. Jurisprudentie over de uitleg van het begrip kerkgenootschap zoals opgenomen in de Wlb is er niet. Het begrip kerkgenootschap komt echter niet alleen voor in de Wlb maar ook in het Burgerlijk Wetboek (BW), in het bijzonder artikel 2:2, eerste lid, van het BW. Het lijkt een bewuste keuze van de wetgever te zijn geweest om geen scherpe algemene wettelijke definitie van dit begrip op te nemen.⁵
- 2.5 In de jurisprudentie over het begrip kerkgenootschap uit het BW zijn onder andere de criteria genoemd van een gestructureerde organisatie van haar aanhangers en het ten doel stellen van de gemeenschappelijke godsverering van de aangeslotenen op de grondslag van gemeenschappelijke godsdienstige opvattingen.⁶ Bovendien geldt dat – gelet op de gelijkheid van alle godsdiensten tegenover de overheid – aanhangers van andere dan de christelijke en joodse godsdienst zich op de rechten van kerkgenootschappen uit het BW kunnen beroepen.⁷

³ Zie Kamerstukken II 1970/71, 11 256, nr. 3, p. 12: "Artikel 40 [Bew.: nu artikel 38, red.] waarborgt het aloude recht der kerkgenootschappen, eigen begraafplaatsen te hebben. 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."

⁴ De Wlb maakt onderscheid in gemeentelijke en bijzondere begraafplaatsen. De categorie bijzondere begraafplaatsen valt vervolgens weer uiteen in kerkelijke begraafplaatsen en andere bijzondere begraafplaatsen.

⁵ Zie Kamerstukken II, 1984/85, 17725, nr. 7, p. 11: "Diepgaande verschillen maken een scherpe algemene wettelijke definitie [van het begrip kerkgenootschap, red.] 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".

⁶ Zie onder andere HR 31 oktober 1986, ECLI:NL:HR:1986:AC9553, NJ 1987, 173 (Zusters van Sint Walburga), Hof Arnhem-Leeuwarden 19 februari 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:BZ1166.

⁷ Zie bijvoorbeeld Hof Den Haag 13 december 1984, NJ 1987, 173

- 2.6 Voor de uitleg van het begrip kerkgenootschap uit de Wlb geldt het volgende. Bij de uitleg van het begrip in een concreet geval is het aan de ene kant evident dat de scheiding tussen kerk en staat en de bijzondere (historische) positie van kerkgenootschappen noopt tot terughoudendheid door de gemeentelijke overheid bij de beoordeling of in voorkomend geval sprake is van een kerkgenootschap. Aan de andere kant is het ook evident dat bij een afwezigheid van elke toetsing het risico bestaat dat een te ruim beroep wordt gedaan op de rechten die alleen aan kerkgenootschappen toehoren, met als gevolg dat het gemeentebestuur telkens grond voor kerkelijke begraafplaatsen moet aanwijzen. Daarbij is relevant dat ook niet eerder (door bijvoorbeeld de Kamer van Koophandel of een andere organisatie) een dergelijke materiële beoordeling wordt gemaakt. Afwezigheid van elke toetsing zou daarmee ook zorgen voor een verwatering van de betekenis van het zijn van een kerkgenootschap. Met andere woorden: ook al beschikt een aanvrager over de rechtsvorm van het kerkgenootschap in de zin van artikel 2:2 van het Burgerlijk Wetboek en is deze als zodanig ingeschreven in het handelsregister, betekent dit niet dat per definitie sprake is een kerkgenootschap in de zin van paragraaf 3 van de Wlb (formeel juridische beoordeling volstaat niet).
- 2.7 Bovendien zou een afwezigheid van materiële toetsing bij de behandeling van het gemeentebestuur van verzoeken op grond van de Wlb vanuit praktisch oogpunt ook zorgen voor een onwerkbare situatie: als een gemeentebestuur zich niet geroepen voelt om te beoordelen of en zo ja wat dan de omvang is van een kerkelijk recht, zorgt dit voor een precedent waardoor ook in voorkomende gevallen deze beoordeling lastiger kan worden gemaakt. Het is niet onvoorstelbaar dat andere verzoeken worden ingediend waardoor uiteindelijk een aanzienlijk beroep op het gebruik van grond binnen de gemeente wordt gedaan. Gelet op de schaarste aan grond in de gemeente Utrecht en de vele functies die om het gebruik van die schaarse grond vragen, is dit onwenselijk.
- 2.8 Bij de invulling van de materiële toetsing voor het begrip kerkgenootschap uit de Wlb is het vervolgens logisch om aansluiting te zoeken bij de criteria die in de jurisprudentie zijn ontwikkeld voor het begrip kerkgenootschap uit het BW. In het bijzonder dient beoordeeld te worden of sprake is van een gestructureerde organisatie en of men zich de gemeenschappelijke godsverering van de leden/aanhangers op grondslag van gemeenschappelijke godsdienstige opvattingen ten doel stelt.

Beoordeling aantal leden/aangeslotenen kerkgenootschap

- 2.9 Artikel 38 van de Wlb geeft een kerkgenootschap recht op een redelijk deel van de begraafplaatsgrond zoals deze in verhouding staat met het aantal (levende) leden van dit kerkgenootschap in die gemeente. Bij het raadsbesluit dat op grond van artikel 40 eerste lid van de Wlb moet worden genomen, moet rekening worden gehouden met de rechten die elders in paragraaf 3 van de Wlb worden toegekend. Artikel 38 en 40 Wlb moeten in zoverre ook in samenhang worden gelezen.
- 2.10 Vervolgens dient het kerkgenootschap zelf aan te geven hoeveel (plaatselijke) aanhangers zij heeft. De moslims als religieuze groep (bestaande uit de mensen die zich moslim noemen) zullen daarbij niet per definitie onderdeel zijn van één en hetzelfde kerkgenootschap, zeker niet als er binnen de gemeentegrenzen meerdere moskeeën zijn. Gestelde verbondenheid met het aantal moslims in een gemeente is daarmee niet voldoende om de omvang van het kerkelijke recht op grond van artikel 38 Wlb vast te stellen. Ook van belang is dat het – aan de andere

kant – het gemeentebestuur niet past en ook niet is toegestaan om (letterlijk) de doopceel van elk individueel lid te lichten. Er dient daarmee een balans te worden bewaard.

3 BEOORDELING VERZOEK VUMO: IS HET AFKOMSTIG VAN EEN KERKGENOOTSCHAP?

Grondslag verzoek

3.1 Bij brief van 23 juli 2021 heeft het bestuur van kerkgenootschap VUMO een verzoek ingediend om op grond van artikel 38 van de Wlb medewerking te verlenen aan de realisatie en totstandkoming van een islamitische begraafplaats onder beheer van VUMO. Desgevraagd heeft VUMO bij brieven van 24 september 2021, 11 november 2021 en 2 december 2021 nadere informatie toegestuurd omtrent haar verzoek.

3.2 In de brief van 24 september 2021 geeft VUMO aan dat zij de artikelen 38 en 40 van de Wlb zo uitlegt dat er een – binnen redelijke grenzen – tweeledige informatieverplichting voor een kerkgenootschap c.q. een informatierecht voor de gemeente geldt. De eerste informatieverplichting/informatierecht ziet op de vaststelling dat daadwerkelijk sprake is van een kerkgenootschap en de tweede informatieverplichting/informatierecht ziet op de bepaling van de omvang van de achterban/het aantal aanhangers van het kerkgenootschap. In dit kader brengt VUMO (samengevat) het volgende naar voren:

- Is sprake van een kerkgenootschap? Volgens VUMO kwalificeert zij als kerkgenootschap en wel om de volgende redenen:
 - Het initiatief tot oprichting van VUMO is voortgekomen uit acht lokale Utrechtse moskeegemeenschappen die in de periode 1982-2014 als zelfstandige geloofsgemeenschappen zijn ontstaan en toentertijd (om uiteenlopende redenen) gekozen hebben voor de rechtsvorm van de vereniging of stichting. Zij hebben nu de handen ineengeslagen en willen komen tot een vergelijkbaar organisatiemodel als de Protestantse Kerk in Nederland (onderscheid tussen kerkenraden die met algemene en geestelijke zaken zijn belast en anderzijds colleges van kerkrentmeesters die materiële zaken behartigen). De wens om een islamitische begraafplaats te realiseren werkte hierbij als een katalysator. Het gaat om een 'work in progress' en VUMO en de bestaande moskeeorganisaties hebben de intentie uitgesproken dat op termijn de bestaande moskeeverenigingen en – stichtingen in juridische zin opgaan in VUMO.
 - Een kerkgenootschap moet volgens de doctrine aan twee belangrijke eisen voldoen: het moet voldoen aan de eisen die in het algemeen voor rechtspersonen gelden (het hebben van een eigen naam, eigen bestuurlijke autonomie, eigen vermogen en de mogelijkheid en wil om deel te nemen aan het rechtsverkeer) én het moet als 'kernkwaliteit' de instandhouding van de eredienst hebben, die is gericht op verering van een godheid of goden. Het gezamenlijk aanbidden en eren van eenzelfde god impliceert ook dat de gelovigen eenzelfde geloofsbasis hebben en dat zij de godsdienst gezamenlijk belijden. VUMO beschikt over een statuut waarin aspecten als naam, vertegenwoordiging en bestuursvorm zijn geregeld. Zij beschikt over een vermogen en een bankrekening en VUMO en de achttal moskeeorganisaties die aan haar zijn gelieerd beheren acht moskeeën. Op elke moskeelocatie worden erediensten onder auspiciën van VUMO gehouden en VUMO treedt (op moskeelocatie overstijgende dossiers) op voor haar moskeegemeenschappen. Daarmee voldoet VUMO volgens VUMO aan de eisen die de doctrine stelt aan een kerkgenootschap.

- VUMO benadrukt dat de beginselen van de scheiding van kerk en staat en de hiermee samenhangende neutraliteit van de overheid meebrengt dat godsdiensten in Nederland in beginsel op gelijke voet worden behandeld.
 - Omvang achterban? Volgens VUMO is het aantal gelovigen dat verbonden is aan de moskeegemeenschappen van VUMO in totaal circa 30.000. Dit betreft een optelsom van zowel betalende leden/aangeslotenen als ook niet-betalende leden zoals echtgenoten, minder bedeelden en andere moslims die (om wat voor reden dan ook) niet betalen.
- 3.3 In de brief van 11 november 2021 reageert VUMO op aanvullende vragen die namens het gemeentebestuur over haar aanvraag zijn gesteld. In dit kader heeft VUMO aangegeven dat haar aanvraag in behandeling dient te worden genomen als een aanvraag van VUMO, handelend voor zich, en voor en namens de acht bestaande moskeeverenigingen en moskeestichtingen. Ook reageert zij op een door de gemeente naar voren gebrachte discrepantie ten aanzien van het aantal leden. Volgens VUMO moet er worden uitgegaan dat zij 29.976 leden heeft – via één van de acht moskeeorganisaties. Daarnaast heeft zij nog steunbetuigingen gekregen van vier andere (plaatselijke) moskeeorganisaties, maar deze hebben zich nog niet formeel bij VUMO aangesloten.
- 3.4 In de brief van 2 december 2021 brengt VUMO naar voren dat de vier moskeegemeenschappen genoemd in de brief van 11 november 2021 niet als mede-indieners van het verzoek moeten worden beschouwd, maar dat hun steun laat zien dat het verzoek binnen de Utrechtse islamitische gemeenschap zeer breed wordt gedragen. Daarnaast zijn als bijlage bij de brief ondertekende verklaringen van de besturen van de acht moskeeverenigingen en stichtingen meegestuurd.

Beoordeling: Is het verzoek van VUMO afkomstig van een kerkgenootschap?

- 3.5 VUMO is opgericht als kerkgenootschap bij akte op 15 juli 2021 verleden voor mr. A.J.W. Kuiper, notaris te Oudewater en op 21 juli 2021 ingeschreven in het handelsregister.
- 3.6 In hoofdstuk 2 van deze notitie is toegelicht dat ook een materiële beoordeling of een verzoek afkomstig is van een kerkgenootschap nodig is en dat niet kan worden volstaan met de enkele vaststelling dat aanvrager over de rechtsvorm van het kerkgenootschap in de zin van artikel 2:2 van het Burgerlijk Wetboek beschikt.
- 3.7 VUMO voldoet aan de materiële toets of sprake is van een kerkgenootschap als is bedoeld in paragraaf 3 van de Wlb. Hoewel VUMO als koepel nog in de oprichtingsfase verkeert, heeft zij wel een gestructureerde organisatie, met een historische basis. Daarnaast geldt dat – zoals ook naar voren gebracht in de brief van 24 september 2021 – haar kernkwaliteit draait om de gemeenschappelijke godsverering van de leden/aanhangers op grondslag van gemeenschappelijke godsdienstige opvattingen. Dit volgt niet alleen uit het doel van het kerkgenootschap in de statuten, maar ook uit het gegeven dat de acht moskeeorganisaties (die al jarenlang in de gemeente Utrecht actief zijn, zich hebben aangesloten bij VUMO én namens wie VUMO de aanvraag (ook) heeft ingediend) beschikken over acht moskeeën waarbinnen – onder auspiciën van VUMO – (regelmatig) erediensten worden georganiseerd voor de leden/aangeslotenen.

- 3.8 Kortom, het verzoek van VUMO is afkomstig van een kerkgenootschap zoals is bedoeld in paragraaf 3 van de Wlb en op grond van artikel 38 van de Wlb is zij gerechtigd tot het doen van een aanvraag en het hebben van een eigen kerkelijke begraafplaats.

Beoordeling: wat is de omvang van het kerkelijk recht van VUMO?

- 3.9 VUMO heeft in haar aanvraag en de latere stukken een gemotiveerde uiteenzetting gegeven over het aantal leden/aangeslotenen via de acht moskeeorganisaties. Van belang is daarbij dat nog sprake is van een 'work in progress': VUMO en de bestaande moskeeorganisaties hebben de intentie uitgesproken dat op termijn de bestaande moskeeverenigingen en – stichtingen in juridische zin opgaan in VUMO. Een en ander volgt ook uit de verklaringen van de acht moskeeorganisaties. In deze verklaringen hebben de moskeeorganisaties verder aangegeven dat de aanvraag van VUMO ook voor en namens de acht bestaande moskeeorganisaties is ingediend.
- 3.10 Hoewel gezegd kan worden dat er een behoorlijk verschil bestaat tussen het aantal (betalende) leden en andere aan de geloofsgemeenschap verbonden gelovigen zoals door VUMO is opgegeven, bestaat er geen aanleiding voor de conclusie dat hierom het aangegeven aantal van circa 30.000 leden/aangesloten onwaarschijnlijk is zodat het gemeentebestuur hier redelijkerwijs niet van uit mag gaan. Daarbij wordt het gegeven betrokken dat in de Startnotitie Islamitische begraafplaats van november 2020 door de gemeente een rekenkundig onderzoek is uitgevoerd waarin wordt geschat dat er ruim 43.000 inwoners in Utrecht zijn die zich moslim noemen. Als dit aantal wordt afgezet tegen het aantal van circa 30.000 leden/aangeslotenen die volgens VUMO haar plaatselijke sterkte vormt, dan is dit getal niet onaannemelijk gelet op het gegeven dat de grootste moskeeorganisaties van Utrecht aan VUMO zijn verbonden.
- 3.11 Voorts is van belang dat het niet toegestaan is (en ook niet wenselijk) dat de gemeente op een andere manier inzage zou vragen in het ledenbestand van VUMO. Het ledental van een kerkgenootschap is voor een gemeentebestuur technisch rekenkundig niet te controleren.

4 BEOORDELING VERZOEK IKU

- 4.1 Bij brief van 18 juni 2020 is namens Stichting BIBIN (Bijzondere Islamitische Begraafplaatsen in Nederland) een verzoek ingediend bij de gemeenteraad voor hulp bij de totstandkoming van een islamitische begraafplaats. Bij brief van 5 oktober 2021 is aan de gemeenteraad doorgegeven dat de aanvraag van 18 juni 2020 wordt overgenomen door het IKU (Islamitisch Kerkgenootschap Utrecht), waarbij IKU het beheer van de nieuwe begraafplaats in handen zal leggen van Stichting BIBIN. Desgevraagd heeft IKU op 10 september 2021 en 4 november 2021 nadere informatie toegestuurd aan het college van burgemeester en wethouders over haar verzoek.
- 4.2 In de brief van 4 november 2021 geeft IKU aan dat zij een beroep primair doet op het derde lid van artikel 40 Wlb en subsidiair op het bepaalde in artikel 38 Wlb.
- 4.3 In de brieven van 10 september en 4 november 2021 geeft IKU (samengevat) het volgende aan:
- Is sprake van een kerkgenootschap? Volgens IKU kwalificeert zij als een kerkgenootschap nu dit uit haar naam en uit de akte van oprichting blijkt. Zij weet nog niet hoe of wanneer

zij religieuze diensten organiseert en heeft (nog) geen gebedshuis. IKU stelt dat de wet geen eisen stelt ten aanzien van het beleven of uiten van een religie om een kerkgenootschap te kunnen vormen

- Omvang achterban? Volgens IKU beoogt zij alle moslims in Utrecht te vertegenwoordigen. Iedereen die de doelstelling van het kerkgenootschap, de oprichting van een begraafplaats voor moslims in Utrecht onderschrijft, kan lid worden van het kerkgenootschap. Volgens IKU getuigt het van een onjuiste uitleg of toepassing van de Wlb wanneer wordt gevraagd om het aantal leden van het kerkgenootschap op te geven. Het criterium is niet het aantal leden van het kerkgenootschap, maar het aantal moslims in de gemeente. Net als andere net opgerichte moskeegenootschappen heeft IKU slechts een beperkt aantal leden, maar zet zij zich in voor de gehele geloofsgemeenschap. Zij heeft steunbetuigingen ontvangen van ongeveer 4.000 personen en bedrijven/organisaties. IKU wijst erop dat de gemeenteraad een kerkgenootschap op zijn verzoek kan toestaan om grotere begraafplaatsen te hebben dan waar de plaatselijke sterkte strikte genomen om vraagt.

Beoordeling: is het verzoek van IKU afkomstig van een kerkgenootschap?

- 4.4 IKU is opgericht als kerkgenootschap bij akte op 10 september 2021 verleden voor mr. M.A. Zerrou, notaris te Utrechtse Heuvelrug, en op 17 september 2021 ingeschreven in het handelsregister.
- 4.5 In hoofdstuk 2 van deze notitie is toegelicht dat een materiële beoordeling of een verzoek afkomstig is van een kerkgenootschap nodig is en dat niet kan worden volstaan met de enkele vaststelling dat aanvrager over de rechtsvorm van het kerkgenootschap in de zin van artikel 2:2 van het Burgerlijk Wetboek beschikt.
- 4.6 IKU voldoet niet aan de materiële toets of sprake is van een kerkgenootschap zoals is bedoeld in paragraaf 3 van de Wlb. In artikel 2.1 van de statuten van IKU is vermeld dat IKU een religieuze organisatie is, maar uit de statuten volgt verder niet of en zo ja op welke wijze de religie wordt beleefd of 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 begraafplaats (IKU heeft daarmee dezelfde doelstelling als Stichting BIBIN). Desgevraagd heeft IKU in de brief van 4 november 2021 als reactie gegeven dat de wet geen eisen stelt aan het beleven of uiten van een religie.
- 4.7 Daarmee geven de statuten, noch de overige gegevens over de feitelijke werkzaamheden van IKU het beeld dat de kernkwaliteit van IKU draait om de gemeenschappelijke godsverering van de leden/aanhangers op grondslag van gemeenschappelijke godsdienstige opvatting. Hierbij is van belang dat IKU ook niet beschikt over een gebedshuis of voorgangers en ook niet op een andere manier (regelmatige) erediensten voor haar leden/aangeslotenen organiseert of zal gaan organiseren. Het standpunt van IKU dat paragraaf 3 van de Wlb dergelijke eisen niet stelt (en daarmee dat een materiële beoordeling of sprake is van een aanvraag door een kerkgenootschap niet zou zijn toegestaan), wordt – onder verwijzing naar randnummers 2.4 tot en met 2.8 van deze notitie – niet gevolgd. De conclusie is dan ook dat het verzoek van IKU niet afkomstig is van een kerkgenootschap als is bedoeld in paragraaf 3 van de Wlb. IKU kan dan ook geen aanspraak maken op het kerkelijke recht van artikel 38 van de Wlb.

Beoordeling: wat is de omvang van het (kerkelijk) recht van IKU?

- 4.8 Zoals hiervoor toegelicht komt IKU geen beroep toe op het kerkelijke recht van artikel 38 (of artikel 40 lid 3) van de Wlb, zodat deze beoordeling niet relevant is. Ten overvloede worden hierna toch enige opmerkingen gemaakt over het aantal leden/aangeslotenen van IKU. IKU geeft aan maar een beperkt aantal leden te hebben, maar geeft aan dat zij alle moslims binnen de gemeentegrenzen van Utrecht vertegenwoordigt.
- 4.9 Zoals in hoofdstuk 2 van deze notitie is aangegeven is er geen sprake van dat moslims als religieuze groep (bestaande uit de mensen die zich moslim noemen) per definitie onderdeel zijn van één en hetzelfde kerkgenootschap. Gestelde verbondenheid met het aantal moslims in een gemeente is daarmee niet voldoende om de omvang van het kerkelijke recht op grond van artikel 38 Wlb vast te stellen. Overigens heeft IKU ook geen andere feiten en omstandigheden naar voren gebracht waaruit zou volgen dat zij alle moslims van Utrecht tot haar leden/aangeslotenen zou mogen rekenen.

Beoordeling: dient de gemeenteraad ondanks het ontbreken van een kerkelijk recht over te gaan tot aanwijzing van een stuk grond voor een Islamitische begraafplaats voor IKU

- 4.10 Niet-kerkgenootschappen hebben geen bijzondere rechten volgens de Wlb, maar zij kunnen wel een verzoek bij de gemeenteraad indienen voor de aanleg van een bijzondere begraafplaats (ook op grond van artikel 40 van de Wlb). Er bestaat aanleiding om te beoordelen of er redenen bestaan om – ondanks het ontbreken van een wettelijk recht op een bijzondere begraafplaats – ten behoeve van de Islamitische begraafplaats voor IKU grond aan te wijzen.
- 4.11 In het kader van een zorgvuldige belangenafweging weegt het belang van een duurzaam grondgebruik zwaar. In de gemeente Utrecht is de druk op de beschikbare ruimte erg groot. Vervolgens is relevant dat reeds in 2012 de gemeente een intern Inkrimpplan algemene begraafplaatsen heeft opgesteld. De algemene trend laat namelijk een duidelijke afname van de hoeveelheid begravingen zien. Hierdoor ontstaat leegstand op de algemene begraafplaatsen en deze wordt structureel geacht. Daarbij komt dat uit de Startnotitie Islamitische begraafplaats volgt dat er nog 446 grafplekken beschikbaar zijn op de Islamitische grafvelden op de gemeentelijke begraafplaatsen, nog los van het eveneens bij de gemeenteraad ingediende verzoek van VUMO voor de realisatie van een bijzonder islamitische begraafplaats. Het nu aanwijzen van een nieuw stuk grond voor de realisatie van (nog) een islamitische begraafplaats past daarmee niet binnen een duurzame grondpolitiek.
- 4.12 Daarbij komt dat – gelet op het voorgaande – ook het risico bestaat dat voor de Utrechtse moslimgemeenschap een 'overcapaciteit' aan begraafplaatsgrond zou worden gecreëerd, dat ten koste zou gaan van toekomstige aanvragen van andere kerkgenootschappen die over een wettelijk recht op een bijzondere begraafplaats zouden beschikken en voor andere (gewenste) ruimtelijke ontwikkelingen. In ieder geval kan het risico op (significante) dubbeltellingen vanwege een overlap in de doelgroep niet worden uitgesloten nu IKU zich op het standpunt stelt dat zij voor alle Utrechtse moslims de belangen behartigt. Ook dit is reden om het nu in strijd met een goede (ruimtelijke) ordening te achten om (onverplicht) aan IKU ook een stuk grond aan te wijzen voor de aanleg van een bijzondere begraafplaats.

- 4.13 Voorts is bij de afweging van belang dat inwilliging van het verzoek van IKU ook een ongewenst precedent zou scheppen voor eventuele andere partijen die een begraafplaats zouden willen aanleggen en daarvoor de hulp nodig hebben van de gemeente om een grondpositie te verkrijgen. Het gemeentebestuur kiest ervoor om artikel 38 van de Wlb leidend te laten zijn bij de vraag of er aanleiding bestaat voor het aanwijzen van grond voor een nieuwe bijzondere begraafplaats. Als er geen sprake is van een kerkgenootschap dat op grond van artikel 38 een wettelijk recht heeft op een bijzondere begraafplaats, dan wordt in principe niet meegewerkt aan de aanwijzing van gronden voor nieuwe bijzondere begraafplaatsen. Van bijzondere omstandigheden waardoor van dit uitgangspunt zou moeten worden afgeweken, is niet gebleken.
- 4.14 Tegen deze algemene belangen dient het belang van IKU te worden afgewogen. IKU/BIBIN zetten zich in om zelfstandige islamitische begraafplaatsen te realiseren en te beheren. Een afwijzing van hun verzoek zou betekenen dat zij in de gemeente Utrecht geen begraafplaats kunnen realiseren en daardoor hun dienstverlening niet kunnen uitbreiden. Dit (zakelijke) belang weegt echter minder zwaar dan de algemene belangen die hiervoor zijn besproken.
- 4.15 Alles overziend zijn er geen redenen gebleken uit de door IKU aangeleverde documenten om – nu daar geen wettelijke verplichting volgens de Wlb voor bestaat – aan IKU grond aan te wijzen voor de realisatie van een eigen islamitische begraafplaats.
