

ECLI:NL:RVS:2014:191

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	29-01-2014
Datum publicatie	29-01-2014
Zaaknummer	201303063/1/A3
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Op 14 juni 2011 heeft het college aan [belanghebbende] toestemming verleend om een overledene op de algemene begraafplaats te Stavoren in de grafruimten vak III, nrs. 98, 99, 109 en 110 te doen begraven (hierna: het grafrecht).
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

201303063/1/A3.

Datum uitspraak: 29 januari 2014

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 21 februari 2013 in zaak nr. 12/2198 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Súdwest Fryslân.

Procesverloop

Op 14 juni 2011 heeft het college aan [belanghebbende] toestemming verleend om een overledene op de algemene begraafplaats te Stavoren in de grafruimten vak III, nrs. 98, 99, 109 en 110 te doen begraven (hierna: het grafrecht).

Op 1 maart 2012 heeft het het grafrecht op de grafruimtes 98 en 99 te naam van [overledene] gesteld.

Bij besluit van 8 augustus 2012 heeft het college het door [appellant] tegen het besluit van 1 maart 2012 gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en dat van 14 juni 2011 in stand gelaten.

Bij uitspraak van 21 februari 2013 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd, voor zover daarbij niet op het door [appellant] tegen dat van 1 maart 2012 gemaakte bezwaar is beslist, dat van 1 maart 2012 herroepen en bepaald dat de uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het besluit van 8 augustus 2012, voor zover dat is vernietigd. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Daartoe in de gelegenheid gesteld, heeft [belanghebbende] een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 19 december 2013, waar [appellant], bijgestaan door mr. A. Ester, advocaat te Zwijndrecht, en het college, vertegenwoordigd door L. Soolsma en W. Hoekema, beiden werkzaam in dienst van de gemeente, zijn verschenen.

Voorts is daar [belanghebbende], bijgestaan door mr. G.G. Kranendonk, werkzaam bij ARAG Rechtsbijstand, gehoord.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 149 van de Gemeentewet maakt de raad de verordeningen die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt.

Ingevolge artikel 33 van de Wet op de lijkbezorging (hierna: Wlb) heeft een gemeente voor zich of met een of meer andere gemeenten tezamen tenminste een gemeentelijke begraafplaats, tenzij gedeputeerde staten van deze verplichting tijdelijk ontheffing hebben verleend.

Ingevolge artikel 90 blijft de bevoegdheid tot het maken van gemeentelijke verordeningen ten aanzien van het onderwerp, waarin deze wet voorziet, gehandhaafd, voor zover die verordeningen niet met deze wet in strijd zijn.

Ingevolge artikel 1, eerste lid, van de Beheerverordening gemeentelijke begraafplaatsen (hierna: Beheerverordening) verstaat deze verordening onder:

()

e. rechthebbende: natuurlijk persoon of rechtspersoon, aan wie een uitsluitend recht is verleend op een particulier graf of een particulier urnengraf;

()

i. particulier graf: een graf, een grafkelder daaronder begrepen, waarvoor aan een natuurlijk of rechtspersoon het uitsluitend recht is verleend tot het:

- doen begraven en begraven houden van overledenen;
- al dan niet ondergronds doen bijzetten en bijgezet houden van asbussen met of zonder urnen;
- doen verstrooien van as.

Ingevolge artikel 16, eerste lid, kan het college, op een daartoe bij hem schriftelijk in te dienen verzoek, het recht verlenen op een particulier graf. Het verzoek daartoe kan worden ingediend door een natuurlijk persoon of een rechtspersoon. Een recht, als bedoeld in dit artikel, kan slechts aan de aanvrager zelf worden verleend.

Ingevolge het tweede lid komt een dergelijk verzoek voor inwilliging in aanmerking, zolang:

- a. de daartoe bestemde ruimte op de begraafplaats dit toelaat;
- b. de begraafplaats als zodanig niet aan haar bestemming is onttrokken.

Ingevolge artikel 19, eerste lid, kan het recht op een particulier graf op aanvraag van de rechthebbende worden overgeschreven op naam van een ander natuurlijk persoon of rechtspersoon.

Ingevolge het tweede lid dient de aanvraag tot overschrijving, indien de rechthebbende komt te overlijden en in het desbetreffende graf wordt begraven, dan wel daarin de bijzetting van diens asbus plaatsvindt, daaraan voorafgaand plaats te vinden.

Ingevolge het derde lid kan het recht op het particuliere graf worden overgeschreven op naam van een natuurlijk persoon of een rechtspersoon, indien de rechthebbende komt te overlijden en in het desbetreffende graf wordt begraven, noch daarin bijzetting van diens asbus plaatsvindt. Een verzoek daartoe dient binnen zes maanden na het overlijden van de rechthebbende aan het college te worden gericht.

2. Op 8 januari 2007 heeft [overledene] een grafrecht op de graven 109 en 110 verkregen. Op 25 augustus 2009 heeft zij een grafrecht op de graven 98 en 99 verkregen. Na haar overlijden op 12 juni 2011 heeft het college deze op 14 juni 2011 te naam van haar dochter [belanghebbende] gesteld.

Bij brief van 8 december 2011 heeft [appellant], zoon van [overledene] en broer van [belanghebbende], het college verzocht het grafrecht op de graven 98 en 99 opnieuw uit te geven en op zijn naam te stellen.

Bij brief van 27 januari 2012 heeft het college hem te kennen gegeven dat alle op naam van [overledene] gestelde grafrechten na haar overlijden door tussenkomst van de uitvaartverzorger op naam van de executeur van haar testament, [belanghebbende], zijn overgeschreven. Het college heeft daarmee niet overeenkomstig artikel 19, derde lid, van de Beheerverordening gehandeld. Het heeft verder te kennen gegeven dat het het grafrecht op de graven 98 en 99 weer te naam van [overledene] zal stellen en binnen twee weken contact zal opnemen met [belanghebbende]. De familie zal daarna een beslissing moeten nemen over wie dat grafrecht verkrijgt, aldus die brief.

Bij brief van 31 januari 2012 heeft [appellant] het college bericht dat het het grafrecht van de graven 98 en 99 niet meer te naam van [overledene] mag stellen, maar op zijn naam moet stellen. Het mag geen voorwaarden verbinden aan het verlenen van dat grafrecht, zoals een beslissing van de familie over dat grafrecht, aldus die brief.

Aan de beslissing van 1 maart 2012 heeft het college ten grondslag gelegd dat alle kinderen van [overledene] vanwege het gelijkheidsbeginsel een kans dienen te krijgen om binnen de termijn, gesteld bij artikel 19, derde lid, te reageren. Het wenst de familie alsnog de gelegenheid te bieden een beslissing over het grafrecht op de graven 98 en 99 te nemen en in goed overleg met de executeur van het testament een rechthebbende aan te wijzen. Het heeft [appellant] met ingang van 5 maart 2012 in de gelegenheid gesteld om namens de familie binnen zes maanden schriftelijk kenbaar te maken, aan wie het grafrecht dient te worden verleend.

In het besluit van 8 augustus 2012 heeft het college zich op het standpunt gesteld dat de brief van 1 maart 2012 geen besluit bevat, maar slechts een vooraankondiging van de bedoeling om het grafrecht weer te naam van [overledene] te stellen. Zodanig besluit is niet genomen. Het door [appellant] gemaakte bezwaar is ingekomen naar aanleiding van de brief van 1 maart 2012, maar handelt over de toekenning van het grafrecht op de graven 98 en 99, aldus dat besluit. Het in de begraafplaatsadministratie te naam van [belanghebbende] stellen van dat grafrecht en het uitreiken van het eigendomsbewijs aan haar is een besluit, als bedoeld in artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), dat op 14 juni 2011 is genomen. Het door [appellant] gemaakte bezwaar moet geacht worden daartegen te zijn gericht. Hoewel dat niet binnen de termijn, gesteld bij artikel 6:7 van de Awb, is gemaakt, is de termijnoverschrijding verschoonbaar, omdat dat besluit niet aan [appellant] bekend is gemaakt. In het in beroep bestreden besluit heeft het college zich op het standpunt gesteld dat [belanghebbende] door middel van de begrafenisondernemer mondeling een verzoek heeft ingediend om onder meer het grafrecht op de graven 98 en 99 op haar naam te zetten. Er bestond geen grond om dat verzoek af te wijzen, nu zij dat als eerste had gedaan, zij een belang heeft bij dat recht en executeur van het testament was. Ingevolge artikel 19, derde lid, van de Beheerverordening is geen instemming van andere mogelijke rechthebbenden vereist. Verder is het besluit van 14 juni 2011 onbevoegd genomen, welk gebrek met het in beroep bestreden besluit is hersteld, aldus dat besluit.

3. De rechtbank heeft overwogen dat de brief van 1 maart 2012 een besluit inhoudt, omdat het college het grafrecht op de graven 98 en 99 daarbij weer op naam van [overledene] zal zetten en haar erfgenamen vervolgens dienen te beslissen, wie van hen dat recht vervolgens zal verkrijgen. Het rechtsgevolg ervan is dat dat grafrecht weer op naam van [overledene] wordt gezet. Dat besluit is volgens die brief genomen. Dat dat recht niet in de begraafplaatsadministratie weer op haar naam is gezet en geen nieuwe bewijzen van uitgifte van dat recht zijn verstrekt, doet daar niet aan af, omdat dat louter uitvoeringshandelingen zijn van het besluit om het grafrecht op de graven 98 en 99 weer op naam van [overledene] te zetten, aldus de rechtbank.

[appellant] heeft tegen het besluit van 1 maart 2012 bezwaar gemaakt. Het college heeft dat bezwaar ten onrechte slechts gericht geacht tegen dat van 14 juni 2011. Nu het college geen besluit op het door [appellant] tegen het besluit van 1 maart 2012 gemaakte bezwaar heeft genomen, dient het besluit van 8 augustus 2012 te worden vernietigd. Lettend op het standpunt dat het college in de procedure in beroep heeft ingenomen, wordt het besluit van 1 maart 2012 zelf voorzien herroepen, aldus de rechtbank.

Zij heeft voorts overwogen dat het college met het besluit van 14 juni 2011 het grafrecht op de graven 98 en 99 aan [belanghebbende] mocht toekennen. Het heeft terecht toepassing gegeven aan artikel 19, derde lid, van de Beheerverordening. Voor het overschrijven van het grafrecht was geen schriftelijke aanvraag vereist en daarnaast heeft het college te kennen gegeven dat het in de praktijk altijd genoeg neemt met een mondelinge aanvraag. Verder was [belanghebbende] benoemd als executeur van het testament en heeft zij van [appellant] kwijting gekregen voor haar desbetreffende werkzaamheden. Daarnaast heeft zij als eerste een aanvraag tot overschrijving van het grafrecht gedaan. Het in beroep bestreden besluit wordt daarom in stand gelaten, voor zover het college het door [appellant] gemaakte bezwaar, voor zover gericht tegen het besluit van 14 juni 2011, daarbij ongegrond heeft verklaard, aldus de rechtbank.

4. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte zelf in de zaak heeft voorzien door het besluit van 1 maart 2012 in te trekken, omdat het overschrijven van grafrechten, zoals zij terecht heeft overwogen, een discretionaire bevoegdheid is. Zij heeft vervolgens evenzeer ten onrechte onderzocht of het besluit van 14 juni 2011 in stand kon blijven, gelet op de omstandigheid dat het college in het besluit van 1 maart 2012 het standpunt had ingenomen dat alle kinderen van [overledene] een eerlijke kans verdienden om de grafrechten te verkrijgen en tevens het gelijkheidsbeginsel werd genoemd. Zij heeft ten onrechte niet volstaan met een vernietiging van het besluit van 1 maart 2012 en een opdracht aan het college een nieuw besluit te nemen, aldus [appellant].

4.1. Hetgeen [appellant] in beroep heeft aangevoerd, betreft het overschrijven van het grafrecht op naam van [belanghebbende], waarbij, zowel het besluit van 1 maart 2012, als dat van 14 juni 2011 van belang waren. Nu de rechtbank op goede gronden van oordeel was dat het college bij een nieuw te nemen besluit het grafrecht op naam van [belanghebbende] zou laten en zodanig besluit rechterlijke toetsing zou kunnen doorstaan, mocht zij zelf in de zaak voorzien, als zij heeft gedaan.

Het betoog faalt.

5. [appellant] betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte niet is ingegaan op hetgeen hij op blz. 1, tweede en derde alinea, van zijn brief van 20 december 2012 heeft betoogd. Met die brief heeft hij de gronden van zijn beroep aangevuld, aldus [appellant].

5.1. Hetgeen [appellant] in de desbetreffende alinea's aanvoert, betreft hetgeen het college in het verweerschrift heeft geschreven. Ter toetsing lagen evenwel de besluiten van 14 juni 2011 en 8 augustus 2012 voor, zodat de rechtbank slechts gehouden was in te gaan op hetgeen [appellant] tegen die besluiten heeft aangevoerd.

Het betoog faalt.

6. [appellant] betoogt verder dat de rechtbank heeft miskend dat het besluit van 14 juni 2011 door een ambtenaar die daartoe niet bevoegd was is genomen. Zij heeft in dat kader ten onrechte naar de uitspraak van de Afdeling van 2 november 2005 in zaak nr. 200501010/1 verwezen. Volgens de overwegingen van de rechtbank, kan iedere onbevoegde ambtenaar besluiten nemen die vervolgens bindend zijn. Daarnaast heeft de rechtbank ten onrechte geen aanleiding gezien te twijfelen aan de mededeling van het college dat het besluit van 25 augustus 2009 wel bevoegd is genomen, nu dat besluit ook door vorenbedoelde ambtenaar was ondertekend. Ter toelichting verwijst hij naar een aantal besluiten die hij heeft overgelegd, waarin grafrechten zijn uitgegeven, die volgens hem zijn ondertekend door ambtenaren die daartoe niet bevoegd waren.

6.1. Het college heeft in het besluit van 8 augustus 2012 te kennen gegeven dat dat van 14 juni 2011 is genomen door een ambtenaar die daartoe niet bevoegd was en heeft dat gebrek hersteld door het te bekrachtigen. Gelet daarop, leidt de omstandigheid dat het besluit van 14 juni 2011, als gesteld, door een ambtenaar die daartoe niet bevoegd was is genomen, niet tot het door [appellant] beoogde gevolg.

Voorts heeft de rechtbank terecht geen aanleiding gezien te twijfelen aan de mededeling van het college ter zitting van de rechtbank dat de ambtenaar wel bevoegd was het besluit van 25 augustus 2009 te nemen. Hierbij is van belang dat het heeft verklaard dat de gemeente Súdwest Fryslân door een fusie van een aantal gemeentes, waaronder Nijefurd, is ontstaan. De ambtenaar heeft het besluit van 25 augustus 2009 namens het college van die gemeente genomen. Bij het samengaan van de gemeentes is hem ter zake niet opnieuw mandaat verleend, aldus het college ter zitting van de rechtbank. De rechtbank heeft dit terecht aannemelijk geacht.

Zij heeft voorts terecht overwogen dat, zo het besluit van 25 augustus 2009 onbevoegd is genomen, dit bevoegdheidsgebrek niet zo evident was dat het besluit van rechtswege nietig is.

Het betoog faalt.

7. [appellant] betoogt voorts dat de rechtbank ten onrechte heeft aangenomen dat een aanvraag om overschrijving van grafrechten niet schriftelijk hoeft te worden gedaan. Alhoewel in de Beheerverordening niet bij elke mogelijke aanvraag is vermeld dat die schriftelijk gedaan dient te worden, volgt uit de structuur ervan dat een aanvraag, als bedoeld in artikel 19, derde lid, dat wel moet. Zo eindigt ingevolge artikel 20, eerste lid, aanhef en onder b, het recht op een particulier graf door het door de rechthebbende schriftelijk afstand doen ervan. Het in artikel 19, eerste lid, vervatte recht op overschrijving impliceert afstand van een grafrecht en ook dat verzoek om overschrijving zou in het licht van artikel 20, eerste lid, aanhef en onder b, schriftelijk moeten geschieden. Daarnaast kan aan termijnen niet de hand worden gehouden als er geen schriftelijk bewijs is van het moment van een aanvraag of verzoek. Verder kan het recht op een particulier graf ingevolge artikel 16, eerste lid, eerste volzin, worden verkregen na een schriftelijk verzoek daartoe. Het verzoek om overschrijving, als bedoeld in artikel 19, derde lid, is vergelijkbaar met het verkrijgen van een recht op een graf. Nu niet mondeling een verzoek om overschrijving, als bedoeld in artikel 19, derde lid, kan worden gedaan en [belanghebbende] alleen mondeling een verzoek, als daarin bedoeld, heeft gedaan, heeft het college haar ten onrechte het grafrecht op de graven 98 en 99 verleend, aldus [appellant].

7.1. De rechtbank heeft met juistheid aangenomen dat voor toepassing van artikel 19, derde lid, van de Beheerverordening geen schriftelijk verzoek tot overschrijving vereist is. In die bepaling is zon eis niet gesteld. Dat in andere bepalingen in de Beheerverordening een schriftelijk verzoek is vereist, maakt niet dat die eis ook geacht moet worden in artikel 19, derde lid te zijn vervat.

8. [appellant] betoogt verder dat de rechtbank door te oordelen dat het college de grafrechten op de graven 98 en 99 op naam van [belanghebbende] mocht overschrijven, er aan voorbij is gegaan dat het college lopende de procedure wisselende standpunten over zijn handelwijze bij het overschrijven van grafrechten heeft ingenomen. Hij verwijst daarbij naar de besluiten die hij heeft overgelegd die volgens hem door een niet daartoe bevoegde ambtenaar zijn ondertekend. Daaruit volgt dat geen waarde kan worden gehecht aan de stelling van het college over zijn vaste handelwijze bij het overschrijven van grafrechten. De stelling van het college dat grafrechten in de praktijk na een mondeling verzoek daartoe van de begrafenisondernemer worden overgeschreven, kon hij bij gebrek aan wetenschap niet gemotiveerd weerspreken. Verder heeft de rechtbank ten onrechte belang gehecht aan de omstandigheid dat [belanghebbende] de executeur van het testament van [overledene] was en hij haar ter zake daarvan kwijting heeft verleend. De grafrechten maakten geen onderdeel uit van de boedel. Verder zag de kwijting niet op de grafrechten. Daarnaast heeft de rechtbank ten onrechte naar de uitspraak van de Afdeling van 10 november 2004 in zaak nr. 200402723/1 verwezen ter motivering van haar oordeel dat het college de grafrechten op naam van degene die als eerste een verzoek daartoe heeft gedaan mocht overschrijven, omdat in die zaak wel een schriftelijk verzoek tot overschrijving was vereist. Verder is in het testament

van [overledene] niet opgenomen dat het grafrecht op de graven 98 en 99 zou overgaan op [belanghebbende], zodat [belanghebbende] de wil van [overledene] niet heeft uitgevoerd door dat grafrecht op haar naam te laten overschrijven, aldus [appellant].

8.1. Hoewel het college over zijn vaste handelwijze bij het overschrijven van grafrechten wisselende standpunten heeft ingenomen, heeft de rechtbank terecht geen aanleiding gezien te twijfelen aan de mededeling van het college dat het de grafrechten van een overledene pleegt over te schrijven op naam van degene die als eerste een verzoek daartoe doet. Hierbij is mede van belang dat volgens een e-mailbericht van De Groot Uitvaart van 17 augustus 2012, dat [belanghebbende] heeft overgelegd, het college de grafrechten van een overledene in de praktijk pleegt over te schrijven na een verzoek daartoe dat mondeling, met tussenkomst van de begrafenisondernemer, wordt gedaan. Met de besluiten die [appellant] heeft overgelegd heeft hij niet aannemelijk gemaakt dat het college die vaste handelwijze niet volgt.

De rechtbank heeft die handelwijze voorts terecht niet onrechtmatig geacht. Daarbij heeft zij terecht verwezen naar de uitspraak van de Afdeling in zaak nr. 200402723/1. Dat de verordening die in die zaak van toepassing was een schriftelijk verzoek tot overschrijving vereist, heeft niet het belang dat [appellant] daaraan gehecht wil zien.

Nu [belanghebbende] een verzoek heeft gedaan om het grafrecht op de graven 98 en 99 op haar naam over te schrijven, voordat [appellant] zodanig verzoek had gedaan, heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het college aan het verzoek van [belanghebbende] heeft mogen voldoen.

Ook dat betoog faalt.

9. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd, voor zover aangevallen.

10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen.

Aldus vastgesteld door mr. R.W.L. Loeb, voorzitter, en mr. E. Steendijk en mr. C.M. Wissels, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.J. Reuveny, ambtenaar van staat.

w.g. Loeb w.g. Reuveny
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 29 januari 2014

622.