

Vergaderjaar 2007–2008

30 696

Wijziging van de Wet op de lijkbezorging

Nr. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 3 april 2008

I ALGEMEEN

1. Inleiding

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De uitvoerige inbreng van de onderscheiden fracties onderstreept het belang dat aan deze wetwijziging wordt gehecht. Bij de beantwoording van de gestelde vragen zal zoveel mogelijk de indeling van het verslag worden aangehouden. De Wet op de lijkbezorging zal in het vervolg ook worden aangeduid als: de Wlb.

De leden van de fractie van het CDA hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij zijn van mening dat de totstandkoming veel te lang heeft geduurd.

Ook wij zijn van mening dat de indiening van het wetsvoorstel lang op zich heeft laten wachten. Zoals door toenmalig minister Remkes van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is toegelicht, was de vertraging te wijten aan een combinatie van prioriteitstelling en beleidsontwikkelingen ten aanzien van het onverklaard overlijden van minderjarigen¹. Ook het uitbrengen van de nota naar aanleiding van het verslag (en de daarmee samenhangende nota van wijziging) heeft geruime tijd geduurd. Hernieuwde interdepartementale consultatie, alsmede afstemming met derden, bleek noodzakelijk.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan toelichten waarom zij meent dat over het algemeen sprake is van een hoog niveau van professionaliteit in de uitvaartbranche. Voorts vragen deze leden of de regering bereid is om minimumeisen te stellen aan het opleidingsniveau in de uitvaartbranche en of de regering bereid is om de branche alsnog onder onafhankelijk toezicht te stellen.

Na een aanloop van enkele jaren bestaat er sinds 1 januari 2007 een Keurmerk Uitvaartverzorging, dat door de branche in het leven is geroepen. Iedere uitvaartonderneming die minimaal 25 uitvaarten per jaar verzorgt, kan het keurmerk aanvragen. De controles van de eisen waaraan bedrijven dienen te voldoen om het keurmerk te verkrijgen, worden uitgevoerd

¹ Handelingen II 2005/06, nr. 68, p. 4332–4333.

door twee onafhankelijke certificatie-instellingen. Al eerder, op 1 oktober 2005, zijn door het Nederlands Normalisatie-Instituut (NEN) de in Europees verband opgestelde normen voor begrafenisdiensten gepubliceerd. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de ontwikkeling van deze normen sinds eind 2002 financieel ondersteund; vanuit de branche (het Platform Uitvaartwezen, dat inmiddels is ontbonden) is inhoudelijke deskundigheid geleverd. Hoewel het hier niet om wettelijke regels gaat, is de vastgelegde standaard een goed richtsnoer voor ondernemingen om hun dienstverlening op af te stemmen. Dergelijke initiatieven geven aan dat de branche permanent gericht is op professionalisering en verbetering, hetgeen zeker zal bijdragen aan het vertrouwen van de consumenten in de dienstverlening door het uitvaartwezen. Voorts zij gewezen op de Stichting vakopleiding uitvaartverzorging (STIVU), die diverse opleidingen aanbiedt op het gebied van de uitvaartverzorging. Jaarlijks worden gemiddeld 150 personen opgeleid. Hoewel niet sprake is van beschermde beroepen, is het behalen van een diploma verplicht voor aansluiting bij de Nederlandse Unie van erkende Uitvaartondernemingen (NUVU). Wij zien geen aanleiding de vrije beroepen in de uitvaartbranche aan wettelijke eisen te onderwerpen. Wij hebben niet de indruk dat de branche niet op afdoende wijze in het opleidingsniveau zou voorzien.

Wie ontevreden is over de uitvaartbranche, kan terecht bij twee klachteninstituten, de Geschillencommissie Uitvaartwezen en de Stichting Klachteninstituut Uitvaartwezen, afhankelijk van bij welke brancheorganisatie een uitvaartondernemer is aangesloten. De uitspraken van zowel de Geschillencommissie als van de Ombudsman Uitvaartwezen (die de klachten voor de Stichting Klachteninstituut Uitvaartwezen behandelt) zijn bindend. Wij menen dat door de branche op afdoende wijze in toezicht is voorzien en zien geen aanleiding om de branche onder onafhankelijk, wettelijk toezicht te stellen. Een regeling door de branche zelf heeft bovendien in beginsel de voorkeur boven toezicht van overheidswege.

Naar aanleiding van de beantwoording van kamervragen van de heer Wolfsen door de minister van Justitie¹ over mogelijke misstanden in de uitvaartwereld, vragen de leden van de PvdA-fractie wat de stand van zaken is met betrekking tot het door de branche aangekondigde integriteitsbeleid.

Het behoort tot de uitdrukkelijke verantwoordelijkheid van de branche om zelf te komen tot een integriteitsbeleid. Het Openbaar Ministerie heeft destijds op het belang daarvan gewezen. Wij achten het echter niet de taak van de overheid om hier sturing aan te geven; dit is mede ingegeven door de voortdurende noodzaak tot prioritering van werkzaamheden. Opgemerkt zij dat sindsdien door het Openbaar Ministerie geen klachten meer zijn ontvangen over mogelijke misstanden in de uitvaartwereld, hetgeen niet zonder betekenis is.

De leden van de fractie van de PvdA willen weten wie betrokken waren bij de evaluatie van de Wlb, welke de belangrijkste opmerkingen waren en of de belangen van «onafhankelijke derden» voldoende aan bod zijn gekomen.

Bij brief van 14 mei 1998 heeft toenmalig minister Dijkstal van Binnenlandse Zaken verschillende organisaties die werkzaam zijn op het terrein van de lijkbezorging geïnformeerd over zijn voornemen de Wlb te evalueren. Deze organisaties is gevraagd om kritiek en wensen aan te geven met betrekking tot de Wlb. In de zomer van 1999 zijn de laatste reacties binnengekomen. Vervolgens heeft toenmalig minister De Vries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij brief van 11 december 2000 zijn reactie op de inbreng van de betrokken organisaties aan de Tweede Kamer gezonden². Die brief bevat een opsomming van de organisaties die hebben gereageerd, almede een bespreking van en een reactie

¹ Aangangsel van de Handelingen II 2004/05, nr. 750.

² Kamerstukken II 2000/01, 25 864, nr. 3.

op hun inbreng. Op de inbreng van de betrokken organisaties is de bestaande indruk gevestigd dat de Wlb over het geheel genomen goed functioneert.

De leden van de VVD-fractie vragen of bij de totstandkoming van het onderhavige wetsvoorstel ook is overlegd met vertegenwoordigers van bijzondere, met name kerkelijke begraafplaatsen, en wat hun reactie op dit wetsvoorstel was.

Het merendeel van de begraafplaatsen in Nederland is aangesloten bij de Landelijke Organisatie van Begraafplaatsen (LOB); dit geldt ook de bijzondere begraafplaatsen. De reactie van de LOB in het kader van de evaluatie van de Wlb in 1998/99 is dan ook mede namens de bij hen aangesloten bijzondere begraafplaatsen gegeven. Daarnaast is destijds afzonderlijke inbreng geleverd door de Vereniging van Kerkvoogdijen in de Nederlands-Hervormde kerk, thans de Vereniging voor Kerkrentmeesterlijk Beheer in de Protestantse Kerk in Nederland. De Vereniging had voorgesteld de grafrusttermijn te verlengen tot 15 jaar, aangezien er in veel gevallen pas wordt geruimd na een langere periode dan 10 jaar. Zoals ook uit het wetsvoorstel blijkt, is die suggestie niet overgenomen. De Wlb staat immers niet in de weg aan ruiming op een later tijdstip: de houder van de begraafplaats is daar zondermeer toe bevoegd. Dit onderwerp komt ook aan de orde in paragraaf 3. Na de evaluatie is er geen overleg meer geweest met de betrokken organisaties; evenmin is een concept wetsvoorstel met memorie van toelichting aan hen voorgelegd. Wel is het wetsvoorstel aan voornoemde organisaties aangeboden, gelijktijdig met de indiening bij de Tweede Kamer. Vanzelfsprekend zijn er daarnaast op ambtelijk niveau diverse contacten geweest met betrokken partijen uit het uitvaartwezen. Er is naar ons oordeel voldoende gelegenheid geboden om kritiek en wensen ten aanzien van de Wlb kenbaar te maken.

Daarnaast vragen de leden van de VVD-fractie zich af of de termijnen die in de Wlb zijn opgenomen, gelden voor alle begraafplaatsen of dat op dit punt sprake is van een onderscheid tussen gemeentelijke en bijzondere begraafplaatsen. Ook vragen deze leden of beheerders van bijzondere begraafplaatsen mogen afwijken van de wettelijke regelgeving door eigen reglementen op te stellen, en zo nee, waarom niet.

Uit artikel 31, tweede lid, van de Wlb vloeit een wettelijke termijn van grafrust voort van ten minste tien jaar. Deze termijn geldt zowel voor gemeentelijke als voor bijzondere begraafplaatsen. Artikel 28 van de wet geeft regels over de verlenging van het grafrecht van graven waarop een uitsluitend recht is gevestigd. Die regels zijn zowel van toepassing op gemeentelijke als op bijzondere begraafplaatsen. Wat betreft het beheer van begraafplaatsen laat de wet ruimte voor aanvullende regels, die in een verordening (ten aanzien van gemeentelijke begraafplaatsen) dan wel in een reglement (ten aanzien van bijzondere begraafplaatsen) kunnen worden opgenomen. Deze aanvullende regels mogen echter niet in strijd zijn met de wettelijke regels. De Wlb geeft op dit punt minimumnormen, waaraan alle begraafplaatsen dienen te voldoen.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts welke regelgeving geldt voor militaire begraafplaatsen.

Militaire begraafplaatsen zijn bijzondere begraafplaatsen. De Wlb is daarop van toepassing en aanvullend een eigen beheersreglement. De erevelden op de Grebbeberg en te Loenen zijn in onderhoud bij de Oorlogsgravenstichting, die hiervoor namens het Rijk subsidie ontvangt van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarnaast bevinden zich op talrijke gemeentelijke en bijzondere begraafplaatsen verspreid over ons land kleine aantallen militaire graven. Ook in die gevallen is de Wlb van toepassing, de ene keer aangevuld door een gemeentelijke verordening, de andere keer door een eigen reglement. Het

onderhoud ligt bij de rechthebbenden op het graf dan wel bij de Oorlogsgravenstichting.

Tot slot vragen de leden van de fractie van de VVD in hoeverre het voorkomt dat beheerders van kerkelijke begraafplaatsen dan wel andere particuliere begraafplaatsen weigeren personen te begraven die bijvoorbeeld niet tot een bepaald kerkgenootschap behoren dan wel niet in de desbetreffende gemeente woonachtig zijn.

Het zal ongetwijfeld voorkomen dat iemand bij leven kenbaar maakt op een bepaalde bijzondere begraafplaats begraven te willen worden, maar geconfronteerd wordt met een weigering. De houder van een bijzondere begraafplaats is bevoegd in de reglementen beperkende regels op te nemen. Indien het reglement daarin voorziet, kan een houder bijvoorbeeld iemand weigeren te begraven omdat de persoon in kwestie niet tot de desbetreffende geloofsovertuiging behoort. Wie graag op een bijzondere begraafplaats begraven wenst te worden, dient zich te conformeren aan de eisen die daarbij worden gesteld. Om te waarborgen dat eenieder, ongeacht religie of andere overtuiging, begraven kan worden, kent de wet de verplichting, neergelegd in artikel 33, dat een gemeente over ten minste één gemeentelijke begraafplaats beschikt. De keuze voor een bepaalde bijzondere begraafplaats behoort tot de persoonlijke levenssfeer van burgers. Wij hebben geen inzicht in hoeverre het voorkomt dat personen worden geweigerd bij een bijzondere begraafplaats. Ook zijn wij niet bekend met rechterlijke uitspraken ter zake.

2. Kwaliteit van de lijkschouw en NODO-procedure

Kwaliteit van de lijkschouw

Wij constateren dat de leden van de CDA-fractie instemmen met het behoud van de bestaande procedure met betrekking tot de lijkschouw en dat deze leden verheugd zijn over de recente initiatieven uit het veld die er op gericht zijn de kwaliteit van de forensische geneeskunde te bewaken en te verbeteren, waardoor verdere regelgeving op dit terrein overbodig is.

De leden van de fractie van de PvdA verwijzen naar de brief van de minister van Binnenlandse Zaken Koninkrijksrelaties, mede namens de minister van Justitie en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van 22 november 2004¹, waarin het voornemen werd geuit in de Wlb een grondslag op te nemen op basis waarvan eisen kunnen worden gesteld aan de opleiding en deskundigheid waarover een gemeentelijk lijkschouwer moet beschikken. Dat voornemen is uiteindelijk niet opgenomen in het nu voorliggende wetsvoorstel. De leden van de PvdA-fractie vinden dit onbegrijpelijk. Deze leden achten het niet langer aanvaardbaar dat er nog artsen werkzaam zijn als schouwars terwyl zij daartoe geen adequate opleiding hebben genoten. Zij vragen de regering hoeveel uren per geneeskundeopleiding aan forensische geneeskunde worden besteed en of de regering van mening is dat dit aantal volstaat.

Zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet, zijn wij van oordeel dat er geen directe noodzaak aanwezig is om inhoudelijke bepalingen op te nemen met betrekking tot de vakbekwaamheid van artsen. Het Besluit opleidingseisen arts stelt (in de bijlage bij artikel 3) dat de arts in staat moet zijn «een natuurlijke dood vast te stellen en bij vermoeden op een niet natuurlijke doodsoorzaak de juiste maatregelen te nemen». De opleidingsinstituten en de beroepsgroepen zijn verantwoordelijk voor de nadere uitwerking binnen het medisch curriculum. Of binnen dit curriculum voldoende uren aan het vak forensische geneeskunde besteed worden, valt buiten de beoordelings sfeer van de overheid. De medische beroepsgroepen zijn ook verantwoordelijk voor de curricula van de vervolgoopleidingen en voor de invulling van bij- en nascholing. Op iedere arts rust voorts de verantwoordelijkheid om zich te bekwamen in de uitoe-

¹ Kamerstukken II 2004/05, 25 864, nr. 4.

fening van al dan niet specifieke taken. Ingevolge de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (Wet BIG) moet de arts bevoegd en bekwaam zijn. Wat betreft het vaststellen van de doodsoorzaak betekent dit dat de arts, gegeven zijn opleiding, redelijkerwijs daartoe in staat is en daarvoor verantwoordelijkheid kan nemen. Deze verdeling van bevoegdheden – het stellen van verplichte termen in het curriculum door de rijks-overheid en het invullen van de uitwerking daarvan door de opleidingsinstituten – geldt zonder onderscheid voor alle medische beroepsgroepen. Niettemin delen wij de opvatting van de leden van de PvdA-fractie dat een gemeentelijk lijkschouwer specifiek gekwalificeerd zou moeten zijn. Hierna komt ter sprake op welke wijze wij daarin invulling willen geven.

De Inspectie voor de Gezondheidszorg houdt toezicht op basis van wettelijke normen. Het probleem is volgens de leden van de PvdA-fractie dat er ten aanzien van de lijkschouw geen wettelijke normen zijn. Deze leden vragen waaruit het toezicht op de kwaliteit van de lijkschouw in de praktijk zal bestaan en hoe de regering de rol van de Inspectie ziet. Voorts vragen zij of de regering bereid is alsnog wettelijke normen te ontwikkelen. Voor zover het gaat om de kwaliteit van de lijkschouw door artsen valt dit onder de Kwaliteitswet zorginstellingen respectievelijk de Wet BIG. Deze wetten berusten op het principe van zelfregulering. Dat wil zeggen dat de kwaliteitsnormen en -eisen door het veld worden opgesteld. De Inspectie voor de Gezondheidszorg hanteert deze normen als haar toetsingskader voor de vraag of er sprake is van verantwoorde zorg. Wettelijk opgelegde kwaliteitsnormen bestaan niet en verdragen zich ook niet met zelfregulering.

De leden van de PvdA-fractie wijzen op de memorie van toelichting, waar de regering spreekt over een samenwerkingsrichtlijn. Zij vragen of deze richtlijn er al is en of deze voor de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel aan de Tweede Kamer kan worden aangeboden. Ook vragen deze leden of het waar is dat het veld weinig van de samenwerkingsrichtlijn verwacht.

De samenwerkingsrichtlijn is thans nog niet beschikbaar. De richtlijn is onderdeel van het programma Kennisbeleid kwaliteit curatieve zorg van ZonMw, de Nederlandse organisatie voor gezondheidsonderzoek en zorginnovatie. De opzet en de inrichting van dit programma zijn nog niet afgerond. De beroepsgroepen hebben aangegeven positief te staan tegenover de ontwikkeling van een samenwerkingsrichtlijn.

De leden van de PvdA-fractie menen dat de kwaliteit van de lijkschouw onder de maat is. Zij vragen wat het nut is van het bijhouden van het register van het Forensisch Medisch Genootschap van artsen die de opleiding tot forensisch geneeskundige hebben gevolgd, zolang elke arts als gemeentelijk lijkschouwer mag optreden. Deze leden menen dat voornoemd register op geen enkele wijze een bijdrage levert aan de oplossing van het gesignaleerde probleem. Zij vragen voorts waarom de regering de bepaling over de kwaliteit van de lijkschouwer/forensisch arts zoals opgenomen in het initiatiefwetsvoorstel van het lid Arib niet overneemt. De leden van de SGP-fractie vragen of de regering de opvatting deelt dat het wenselijk is dat de lijkschouw wordt verricht door specifiek geschoolde artsen, in het bijzonder in situaties waarbij twijfel bestaat over de doodsoorzaak, en zo ja, waarom de uitwerking daarvan dan geheel aan de beroepsgroep wordt overgelaten.

Het voorstel-Arib introduceert de term «forensisch arts» in de Wlb, met als omschrijving een arts als bedoeld in de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (de Wet BIG) – welke wet dan eerst zodanig gewijzigd moet worden dat «forensisch arts» daarin wordt opgenomen. De Wet BIG regelt een stelsel van wettelijk beschermde titels in combinatie met voorbehouden handelingen. De wettelijk erkende specialistentitels

worden aangetekend door de betrokken uitvoeringsorganisaties. De opleiding forensische geneeskunde, leidend tot de titel «forensisch arts», is een profieldeel binnen het specialisme Maatschappij en Gezondheid; de eisen voor deze opleiding staan in het Besluit maatschappij en gezondheid dat het College Sociale Geneeskunde (dat valt onder de KNMG) heeft opgesteld. De Sociaal-Genoeskundigen Registratie Commissie (SGRC) ziet toe op de uitvoering. In het Besluit maatschappij en gezondheid zijn de eisen opgenomen voor de verschillende deelopleidingen en verdiepingsfases binnen de opleiding voor het medisch specialisme Arts voor Maatschappij en Gezondheid. De opleiding bestaat uit een beroepsgerichte opleiding van twee jaar, gevolgd door een tweejarige verdiepingsfase. De SGRC houdt een register bij op basis van de profielen die zijn gevolgd. In totaal zijn er acht profielen, waarvan de forensische geneeskunde er een is. Het toevoegen van de titel «forensisch arts» in de Wet BIG is dus niet eenvoudig en veronderstelt in ieder geval het bij algemene maatregel van bestuur vaststellen van opleidingseisen. Dit stuit onzerzijds op bezwaren, die eerder zijn uiteengezet. Wij achten het stellen van materiële eisen vooral een aangelegenheid van de beroepsgroep. Daarom nemen we dit voorstel niet over.

Om evenwel te waarborgen dat er extra eisen gelden voor gemeentelijke lijkschouwers, is in de nota van wijziging opgenomen dat alleen geregistreerde forensisch artsen benoemd kunnen worden als gemeentelijk lijkschouwer. Deze norm richt zich tot de colleges van burgemeester en wethouders, in de hoedanigheid van tot benoeming bevoegd gezag. Een arts kan geregistreerd worden als forensisch arts in het profielregister forensische geneeskunde van de SGRC, dat hierboven al ter sprake is gekomen. Daarnaast beheert het Forensisch Medisch Genootschap (FMG) een eigen register. Het FMG streeft er naar, zoals ook andere verenigingen van medische beroepsbeoefenaren, om de kwaliteit van het eigen vak te verhogen en te bewaken, onder meer door het organiseren van nascholingscursussen en het bijhouden van degenen die bepaalde opleidingen hebben gevolgd. Het FMG neemt slechts artsen in het register op indien zij adequaat zijn opgeleid én in voldoende mate daadwerkelijk als forensisch arts werkzaam zijn, waarbij tevens wordt onderscheiden naar taakvelden (waaronder het taakveld lijkschouwer in het kader van de Wlb). Door nu in de wet te verwijzen naar een register, krijgt registratie het nut waarbij de leden van de PvdA-fractie vraagtekens hadden. Er wordt op deze wijze bereikt dat degenen die tot lijkschouwer worden benoemd, over meer kwalificaties beschikken dan alleen de bevoegdheid de titel van arts te voeren (zoals nu is geregeld in artikel 5 van de Wlb). Dit draagt bij aan het verhogen en bewaken van de kwaliteit van de lijkschouw, zonder dat de overheid inhoudelijke eisen behoeft te stellen. Naar verwachting zullen bij de inwerkingtreding van onderhavige wetswijziging niet alle zittende gemeentelijke lijkschouwers geregistreerd zijn, en een deel daarvan zal formeel niet voldoen aan de criteria om geregistreerd te worden. Daarom is een overgangsbepaling opgenomen, die reeds fungerende lijkschouwers de gelegenheid biedt (zich bij te scholen en) zich te laten registreren.

Volgens de leden van de PvdA-fractie zou de wet door middel van een bepaling moeten garanderen dat ook de onduidelijke sterfgevallen gemeld worden bij de gemeentelijk lijkschouwer. Daarom is het volgens deze leden van belang dat de categorie «onverklaard overlijden» in de wet wordt opgenomen. Zij vragen of de regering daartoe bereid is, en zo nee, waarom niet.

Wij zien geen aanleiding om de zogenoemde onduidelijke gevallen als afzonderlijke categorie in de wet op te nemen. De Wlb kent alleen de begrippen natuurlijke dood en niet-natuurlijke dood. Als sprake is van een onduidelijke doodsoorzaak kan de schouwende arts eenvoudigweg niet de volle overtuiging hebben dat sprake is van een natuurlijke doodsoorzaak

en dient hij de gemeentelijk lijkschouwer te verwittigen. Een categorie «onverklaard overlijden» zou in deze procedure dan ook geen verandering brengen.

De leden van de PvdA-fractie menen dat er rond het schouwen waarborgen nodig zijn om niet-natuurlijk overlijden uit te sluiten. Zij noemen er enkele, met het verzoek om een reactie, en vragen of de regering alsnog bereid is regels te stellen aan de kwaliteit van de lijkschouw om zo een niet-natuurlijk overlijden uit te sluiten.

Het vaststellen van de dood en de doodsoorzaak behoort tot de basiscompetentie van iedere arts. In de memorie van toelichting is de «Handreiking lijkschouwing voor artsen» al genoemd. Deze is eind 2005, op verzoek van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, door de KNMG opgesteld en verspreid onder alle artsen. De Handreiking geeft beknopt en praktisch weer hoe artsen dienen te handelen in geval van lijkschouw. Onder meer wordt daarin genoemd dat de lijkschouw zo spoedig mogelijk moet plaatsvinden. Een recente uitspraak van het Regionaal Medisch Tuchtcollege Den Haag stipuleerde dat dit niet wettelijk is geregeld¹. De suggestie van de aan het woord zijnde leden heeft ons ertoe gebracht als uitgangspunt (in artikel 3) vast te leggen dat de lijkschouw zo spoedig mogelijk na het overlijden dient plaats te vinden. Een tweede voorbeeld van deze leden, dat geen overledenenzorg mag plaatsvinden voor de schouw, leent zich naar ons oordeel echter niet goed voor een algemeen wettelijk voorschrift. In de praktijk kan de behoefte bestaan enige basisverzorging te geven alvorens de arts de schouw verricht. Uiteraard mag deze zorg niet zo ver gaan dat de verzorging een goede lijkschouw belemmert. Voornoemde Handreiking noemt voorts uitdrukkelijk dat de arts moet letten op omgevingsfactoren, omdat deze van belang kunnen zijn voor het oordeel over de doodsoorzaak. Een door de leden van de PvdA-fractie genoemd, wettelijk gebod om de omgevingsfactoren in stand te houden tot de lijkschouw plaatsvindt, maakt welhaast iedere plaats van overlijden tot een plaats delict. Wij achten dat geen goede ontwikkeling. Uiteraard zal de arts door te kijken en te vragen moeten beoordelen of eventuele wijzigingen een belemmering zijn om overtuigd een verklaring van overlijden te kunnen afgeven. Bij enige twijfel moet de gemeentelijk lijkschouwer komen. Als ook deze niet overtuigd is van een natuurlijk overlijden, dient hij de officier van Justitie te verwittigen. Wij menen dat het niet wenselijk is de huidige praktijk aan verdergaande wettelijke regels te onderwerpen.

De NODO-procedure bij onverklaard overlijden van minderjarigen

De leden van de SP-fractie stellen vast dat er een spanning is tussen het initiatiefwetsvoorstel van het lid Arib en dit wetsvoorstel. Deze leden vragen of de verschillen principieel zijn of dat deze op een praktische wijze kunnen worden opgelost. De leden van de fractie van de PvdA vragen welke verschillen er zijn met het initiatiefwetsvoorstel van het lid Arib. Het voorstel van wet van het lid Arib strekt ertoe dat alle overleden minderjarigen door een forensisch arts die niet de behandelend arts is, moeten worden geschouwd. Gevolg daarvan is dat ook overleden minderjarigen die evident een natuurlijke dood zijn gestorven, bijvoorbeeld als gevolg van ziekte of een ongeval, moeten worden geschouwd. Wij zijn van oordeel dat dit voorstel niet evenredig is aan het daarmee te bereiken doel dat gevallen van niet-natuurlijk overlijden van minderjarigen niet onopgemerkt blijven. Dit aspect is in het regeringsvoorstel geregeld door een verplicht overleg voor te schrijven tussen de arts die voornemens is een verklaring van overlijden af te geven en een gemeentelijk lijkschouwer. Daarmee is uitgesloten dat een arts zonder een andere arts daarin te kennen een dossier kan sluiten. Zouden in dat overleg de vragen van de gemeentelijk lijkschouwer aan de arts die geschouwd heeft enige twijfel bij laatstgenoemde doen rijzen, dan is het conform de wet niet toegestaan

¹ Uitspraak dd. 6 november 2007, kenmerk 2006 O 161.

dat hij een verklaring van overlijden afgeeft. Volgt daarentegen de lijkschouwer de arts die geschouwd heeft en die op basis van bijvoorbeeld de ziektegeschiedenis van de minderjarige overtuigend kan verklaren dat de dood is ingetreden ten gevolge van een natuurlijke oorzaak, dan is er geen aanleiding meer voor onderzoek door een «derde». Door deze handelwijze wordt voorkomen dat er onnodig onderzoek wordt uitgevoerd. Het in alle gevallen, zonder acht te slaan op de omstandigheden, verrichten van een schouw vormt een nodeloze extra belasting voor de nabestaanden in alle gevallen dat daar geen reden toe is. Met haar initiatiefwetsvoorstel kiest het lid Arib voor een fundamenteel andere benadering dan de regering voorstaat. Wij verschillen niet met haar van mening over de noodzaak extra aandacht te besteden aan het overlijden van minderjarigen, maar de wegen om dat doel te bereiken, lopen sterk uiteen. Wij achten onze benadering een meer proportionele. De KNMG heeft een duidelijke voorkeur uitgesproken voor het regeringsvoorstel¹.

Met instemming constateren wij dat de leden van de CDA-fractie het belang van de voorgestelde NODO-procedure onderschrijven en daar de voorkeur aan geven boven een verplichte schouw bij alle gevallen van overlijden van minderjarigen. Ook zijn wij verheugd over de instemming van de leden van de fractie van de ChristenUnie ten aanzien van de voorgestelde procedure bij onverklaard overlijden van minderjarigen.

Volgens de leden van de fractie van de PvdA is niet precies duidelijk wat moet worden verstaan onder gevallen waarbij sprake is van «evident» natuurlijk overlijden. De leden van deze fractie wijzen er op dat uit onderzoek van de forensische artsen Reijnders en Das blijkt dat er huisartsen zijn die ter wille van de familie een verklaring van natuurlijk overlijden afgeven terwijl zij daaraan twifelen. Zij vragen of de regering denkt dat dit zal veranderen met het onderhavige wetsvoorstel.

Voor iedere arts is het duidelijk dat als er sprake is van een ernstige ziekte tengevolge waarvan het kind ten slotte komt te overlijden, dit een evident geval is van natuurlijk overlijden. Bij twijfel moet de arts, ook al volgens de huidige wet, de gemeentelijk lijkschouwer inschakelen. Een behandelend arts die – om welke reden dan ook – bij twijfel een verklaring van overlijden afgeeft, handelt dus in strijd met de wet. Er is begrip dat het soms moeilijk zal zijn de familie met de twijfel te confronteren en uit eigener beweging een gemeentelijk lijkschouwer in te schakelen. Dit wetsvoorstel introduceert een verplicht overleg tussen de behandelend arts en de lijkschouwer, óók als eerstgenoemde een verklaring van overlijden wil afgeven. Deze constructie faciliteert de schouwende arts: het contact met de lijkschouwer wordt verplicht en is dus niet langer afhankelijk van de keus van de behandelend arts om al dan niet de gemeentelijk lijkschouwer te verwittigen. Het eventuele aantreden van de gemeentelijk lijkschouwer kan door de familie dus niet op het conto van de behandelend arts worden geschreven. Naar verwachting zal deze systematiek het gesignaleerde probleem verkleinen en zal de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel aanleiding zijn voor extra aandacht voor en voorlichting over de lijkschouw, waardoor het bewustzijn van het belang van een goede lijkschouw zal toenemen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen waarom de regering besloten heeft dat artsen forensische artsen expliciet moeten vragen om een lijkschouw als zij twijfels of redenen hebben om aan te nemen dat er sprake is van een niet-natuurlijke doodsoorzaak. Ook vragen zij of de regering overleg heeft gevoerd met artsen over dit wetsvoorstel, welke andere deskundigen op dit gebied zijn geraadpleegd en wat hun reacties waren. Mede om te voorkomen dat gevallen van mogelijke kindermishandeling gemist worden, wordt voorgeschreven dat de huisarts met een lijkschouwer overleg voert, teneinde iedere twijfel over de doodsoorzaak uit te

¹ Brief d.d. 14 juni 2006 van de KNMG aan de vaste commissies voor BZK, Justitie en VWS, kenmerk RRo/06-11021.

sluiten. Het door de leden van de PvdA-fractie aangehaalde onderzoek van de forensische artsen Reijnders en Das biedt naar ons oordeel onvoldoende basis om de stelling op te baseren dat huisartsen zelf willen dat een forensische arts verplicht de lijkschouw verricht bij alle overleden kinderen. Meerdere organisaties, waaronder de artsenorganisatie KNMG en de Vereniging van kinderartsen, hebben stevig stelling genomen tegen dat voorstel. Het concept wetsvoorstel is aan de KNMG ter advisering voorgelegd. In reactie daarop heeft de KNMG aangegeven zich in het regeringsvoorstel te kunnen vinden¹.

Onder verwijzing naar voornoemd onderzoek valt volgens de leden van de fractie van de PvdA te vrezen dat veel gevallen van dood door kindermishandeling onontdekt blijven. Zij vragen op welke wijze de regering dit probleem denkt te gaan oplossen.

Teneinde te voorkomen dat een huisarts een geval van kindermishandeling niet onderkent, bepaalt het wetsvoorstel dat hij bij het overlijden van een kind, óók indien hij zelf meent een verklaring van overlijden af te kunnen geven, contact opneemt met de gemeentelijk lijkschouwer. Alleen als hij, ook na het overleg met de gemeentelijk lijkschouwer, er van overtuigd is dat sprake is van een natuurlijke doodsoorzaak, mag hij de verklaring van overlijden afgeven. In alle andere gevallen dient hij dat over te laten aan de gemeentelijk lijkschouwer.

De leden van de VVD-fractie hebben in principe begrip voor de door de regering gemaakte keuze ten aanzien van de procedure bij onverklaard overlijden van minderjarigen. Zij vragen hoe het contact tussen de behandelend arts en de gemeentelijk lijkschouwer in de praktijk zal gaan en wat voor informatie er wordt gewisseld. Zal de gemeentelijk lijkschouwer, op basis van de door de arts gegeven informatie, in staat zijn om zich een goed oordeel te vormen over de doodsoorzaak, zo vragen deze leden. Het is aan de schouwende arts en de gemeentelijk lijkschouwer om te bepalen welke informatie bij een specifiek sterfgeval noodzakelijkerwijs uitgewisseld moet worden om tot een verantwoord oordeel te komen over de doodsoorzaak. In het wetsvoorstel is een specifieke bepaling opgenomen (het nieuwe artikel 10a, derde lid) die garandeert dat de gemeentelijk lijkschouwer de informatie die hij noodzakelijk acht, van de arts verkrijgt. De ervaring van gemeentelijk lijkschouwer zal hem in staat stellen gerichte vragen te stellen. Er mag op vertrouwd worden dat, nu het overleg op grond van de wet wordt voorgeschreven, de behandelend arts zijn collega-arts adequaat informeert. In dat overleg gaat het er (nog) niet om dat de gemeentelijk lijkschouwer zich een oordeel over de doodsoorzaak vormt, maar of de overtuiging van de behandelend arts overeind blijft. Zo nodig zal de gemeentelijk lijkschouwer zich op basis van eigen onderzoek (en de verstrekte informatie) een oordeel vormen over de doodsoorzaak.

De leden van de SGP-fractie stemmen in met de voorgestelde NODO-procedure, zo constateren wij met genoegen. Deze leden vragen nog wat de meerwaarde is van een standaardcontact tussen de behandelend arts en de gemeentelijk lijkschouwer in gevallen waarbij de natuurlijke doodsoorzaak onomstotelijk vast staat en een overtuigend medisch dossier voorhanden is.

In de situatie waarnaar de leden van de SGP-fractie vragen, zal het overleg tussen de artsen summier kunnen zijn, maar het is toch van waarde doordat wordt voorkomen dat de behandelend arts volstrekt zelfstandig bepaalt of hij een verklaring van overlijden afgeeft. Het uitzonderen van een bepaalde categorie overlijdensgevallen zou bovendien afbreuk doen aan de gekozen systematiek.

¹ Brief d.d. 16 mei 2006 van de KNMG aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, kenmerk RRo/06-10978.

3. Wetswijzigingen naar aanleiding van de evaluatie

Algemene graven en graven met een uitsluitend recht

Wij danken de leden van fractie van de ChristenUnie voor hun instemming met de verheldering in de wet door de wettelijke verankering van de twee typen graven. De leden van de VVD-fractie vragen ter zake of de regering kan uiteenzetten waarom de aanduiding «graf met een uitsluitend recht» in de wet wordt opgenomen, en er niet is gekozen voor het begrip «familiegraf», nu dat begrip naar de mening van deze leden in het dagelijks spraakgebruik heel gewoon is.

Wij weten dat het begrip «familiegraf» veelvuldig wordt gebruikt. Niettemin achten we deze term ongeschikt om in de wet op te nemen. Anders dan bij het vervangen van het begrip «verbranden» door «cremeren», waarover geen misverstand kan ontstaan, kan het begrip «familiegraf», net zoals het ook veelvuldig gebezigde begrip «eigen graf», ten onrechte de indruk wekken dat men eigenaar is geworden en dus vrijelijk over het graf kan beschikken, waarbij het begrip «familiegraf» bovendien suggereert dat in een dergelijk graf altijd meerdere personen worden begraven én dat het alleen om familieleden zou gaan. Dat behoeft geenszins het geval te zijn. Het is niet altijd mogelijk in juridische teksten aan te sluiten bij het spraakgebruik, maar de vraag van de leden van de VVD-fractie heeft wel geleid tot een heroverweging van de voorgestelde term, die onmiskenbaar nooit een plek in het spraakgebruik zal krijgen. Juist omdat de wijziging erop gericht is het wezenlijke onderscheid tussen de twee typen graven bekender te maken, verdient een beter in het gehoor liggend begrip de voorkeur. Wij menen dat «particulier graf» een bruikbare pendant kan zijn van «algemeen graf», het andere begrip dat bij deze wetswijziging wordt voorgesteld en dat wél aansluit bij het spraakgebruik. Aan de term «particulier graf» kleven in mindere mate de bezwaren die hiervoor genoemd zijn met betrekking tot «eigen graf» of «familiegraf», terwijl het een duidelijke tegenstelling vormt met het begrip «algemeen graf». Bij nota van wijziging is derhalve het begrip «particulier graf» in het wetsvoorstel opgenomen.

Onderhoud van graven en vervallen van grafrechten

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat grafrechten komen te vervallen indien sprake is van verwaarlozing en dit is medegedeeld aan de rechthebbenden, die vervolgens vijf jaar de tijd krijgen alsnog in het onderhoud te voorzien. De leden van de fracties van CDA en VVD achten deze termijn van vijf jaar aan de lange kant en vragen de regering nog eens in te gaan op de overwegingen die ten grondslag liggen aan het bepalen van deze termijn. Een verwaarloosd graf verstoort immers de aanblik van een begraafplaats en kan gevaar opleveren. De leden van de VVD-fractie vragen voorts of bij verval van rechten daadwerkelijk mag worden geruimd, of dat het alleen gaat om het verwijderen van de grafbedekking. Tevens vragen deze leden of niet meer expliciet in de wet moet worden opgenomen dat na het vervallen van het grafrecht de beheerder bevoegd is tot het ruimen van een graf. Nu voelt de beheerder volgens de aan het woord zijnde leden een morele plicht om het graf in stand te houden. Met het vervallen van grafrechten dient behoedzaam te worden omgegaan. Men mag niet uit het oog verliezen dat voor het grafrecht is betaald. Er is een overeenkomst gesloten waaruit over en weer rechten en plichten voortvloeien. Door te kiezen voor een termijn van vijf jaar waarna het grafrecht komt te vervallen, meenden wij recht te doen aan de positie van de rechthebbenden, in het bijzonder de rechthebbenden die sporadisch het graf bezoeken. De vraag van de aan het woord zijnde leden heeft ons ertoe gebracht enige differentiatie aan te brengen. Indien de rechthebbende bekend is – en dat zal in de regel het geval zijn – dan is een periode van vijf jaar na een aanschrijving waarvan zeker is dat deze is aangekomen, inderdaad (te) lang. Bij nota van wijziging wordt artikel 23 van de

Wlb zo gewijzigd dat een rechthebbende eerst wordt aangeschreven, waarbij hem op de verwaarlozing wordt gewezen en hem wordt meegedeeld dat het recht op het graf vervalt indien niet binnen een jaar in het onderhoud wordt voorzien. Wanneer niet vaststaat dat deze mededeling de rechthebbende heeft bereikt, dan volgt mededeling op de begraafplaats en geldt de termijn van vijf jaar. Indien zich, zoals door de leden van de VVD-fractie omschreven, een gevaarlijke situatie zou voordoen, kan zelfs dat ene jaar te lang zijn. Het blijft onveranderd de verantwoordelijkheid van de beheerder van de begraafplaats om ervoor zorg te dragen dat gevaarlijke situaties worden voorkomen dan wel zo snel mogelijk worden beëindigd. Als er geen rechten meer gelden, kan de houder de grafbedekking verwijderen én het graf ruimen. Deze acties behoeven evenwel niet gekoppeld plaats te vinden. Zeer wel denkbaar is dat de houder relatief snel de grafbedekking verwijdert, om duidelijk te maken dat er geen sprake meer is van een graf waarop een recht rust. Het ruimen kan eventueel pas jaren later geschieden; het is aan de houder om het geschikte moment te bepalen. Dat de houder tot het ruimen bevoegd is, blijkt duidelijk uit de wet. Artikel 31, tweede lid, legt die bevoegdheid bij uitsluiting bij hem. Het expliciteren van de bevoegdheid zal vermoedelijk geen wijziging brengen in het al dan niet ervaren van een plicht om graven in stand te houden. De enige oplossing daarvan zou zijn een wettelijke plicht tot ruimen, maar dat is een onnodige inbreuk op de bevoegdheid van de houder.

De leden van de CDA-fractie vragen welke oplossing de regering ziet voor het probleem dat mensen hun dierbaren begraven in een algemeen graf zonder te weten of daarover te zijn voorgelicht dat een dergelijk graf (conform de wet) na tien jaar kan worden geruimd. Deelt de regering de mening van deze leden dat zoiets niet meer mag voorkomen?

Uiteraard valt het te betreuren indien nabestaanden er mee worden geconfronteerd dat een algemeen graf plots is geruimd, zonder dat zij zich hadden gerealiseerd dat daarvan sprake kon zijn. Wij gaan er van uit dat de begrafenisondernemer de nabestaanden correct voorlicht over de mogelijkheid dat een algemeen graf na tien jaar mag worden geruimd. De uitdrukkelijke introductie in de wet van de twee typen graven (met een aanduiding van hun belangrijkste kernmerken) zal naar onze verwachting de kennis ter zake doen toenemen en derhalve de kans op onwetendheid en misverstanden doen afnemen. Wij willen daarnaast niettemin ook wijzen op de eigen verantwoordelijkheid van de nabestaanden. Zij kunnen weten dat bij een algemeen graf na het verstrijken van de grafrustperiode van tien jaar ruiming *kan* volgen. Wij willen niet zover gaan de begraafplaatshouders te verplichten ook bij algemene graven nabestaanden tijdig te verwittigen dat de begraaftermijn gaat verstrijken. Artikel 28, tweede lid, bevat wel een dergelijke bepaling ten aanzien van particuliere graven; daar bedraagt de eerste periode evenwel altijd minimaal twintig jaar en dus is het risico op het vergeten van de termijn groter. Omdat het de bedoeling is de administratieve lasten terug te dringen, ligt een uitbreiding van artikel 28, tweede lid, tot algemene graven niet in de rede. Niets verzet zich er echter tegen dat een beheerder op zijn begraafplaats zichtbaar maakt dat algemene graven na tien jaar geruimd kunnen worden. De LOB adviseert dit te doen¹.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd hoe rechthebbenden bij een voorgenomen ruiming opgespoord moeten worden en hoe nagegaan kan worden wie rechthebbende is. Ook vroegen deze leden of grafrechten in een eventuele erfenis kunnen worden meegenomen of overgedragen en hoe deze onder de erfgenamen worden verdeeld.

Het behoort tot de eigen verantwoordelijkheid van de rechthebbenden dat hun adres bekend is bij de houder van de begraafplaats. De houder van de begraafplaats dient op grond van artikel 28, tweede lid, de rechthebbende

¹ Landelijke Organisatie van Begraafplaatsen, Handleiding opgraven en ruimen 2007.

te benaderen indien het einde van de grafrechttermijn aanstaande is, zodat de rechthebbende het recht desgewenst kan verlengen. Wordt er niet verlengd, dan is, vanaf het moment dat het grafrecht is verlopen, de houder bevoegd tot ruiming over te gaan. Hij hoeft daarvoor niet de rechthebbenden te verwittigen omdat die dan immers geen rechthebbenden meer zijn.

Het uitsluitend recht op een graf, dat wil zeggen het recht om gedurende een onbepaalde of een bepaalde periode een of meer lijken te doen begraven of begraven te houden, kan bij overlijden van de rechthebbende overgaan, dus in een nalatenschap vallen. De inhoud van het recht en de mate waarin het recht overdraagbaar is, wordt echter mede bepaald door hetgeen de oorspronkelijke partijen ter zake waren overeengekomen (binnen het kader van de geldende reglementen) dan wel door hetgeen daaromtrent in de ter zake geldende verordening is bepaald. Behoort tot de nalatenschap het recht op een graf en zijn er meerdere erfgenamen, dan is het nodig dat dit recht op naam van één der erfgenamen wordt gesteld. Dit geldt overigens ook als er slechts één erfgenaam zou zijn. Is het recht op een graf niet bij uiterste wil aan een bepaalde persoon toebedeeld, of is er in het geheel geen uiterste wil opgemaakt, en zijn er twee of meer erfgenamen, dan zal het recht eerst aan één der erfgenamen moeten worden toebedeeld, waarna het op diens verzoek op zijn naam kan worden overgeschreven.

De leden van de VVD-fractie vragen of het onderhavige wetsvoorstel eeuwigdurende grafrechten onmogelijk maakt, hoe daar in de toekomst mee om wordt gegaan en wat er met de bestaande eeuwigdurende grafrechten gebeurt. Ook vragen deze leden waarom is gekozen voor een zo lange overgangstermijn (tot 2029) voordat wordt overgegaan tot het ruimen van verwaarloosde particuliere graven. Geven de vergrijzing en de daarmee samenhangende toename van het aantal sterfgevallen geen aanleiding te kiezen voor een kortere termijn, bijvoorbeeld vijf jaar?

De beslissing om eeuwigdurende grafrechten uit te geven, berust bij de houder van de begraafplaats. Factoren als de capaciteit van een begraafplaats en (de kosten van) het onderhoud van graven spelen daarbij een rol. Wij wijzen er hierbij op dat de VNG gemeenten adviseert geen eeuwigdurende grafrechten meer uit te geven. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft SGBO onderzoek laten verrichten naar de gemeentelijke uitvoering van de Wlb¹. Daaruit is onder andere gebleken dat in gemeenten waar eeuwigdurende grafrechten zijn uitgegeven, dit in ongeveer de helft van de gevallen tot capaciteits- en beheersproblemen leidt. Wij achten deze problemen oplosbaar en zien dan ook geen aanleiding om in de wet de uitgifte van eeuwigdurende grafrechten te verbieden. Dat zou bovendien onredelijk bezwarend zijn voor joden en moslims en anderen die uit religieuze overtuiging voor eeuwigdurende grafrechten kiezen. Dit wetsvoorstel brengt dan ook geen veranderingen in de mogelijkheid eeuwigdurende grafrechten uit te geven en heeft ook overigens geen gevolgen voor reeds bestaande grafrechten.

De relatief lange duur van de in artikel 84a voorgestelde overgangstermijn is ingegeven door de vereiste zorgvuldigheid waarmee het voortijdig vervallen van grafrechten gepaard dient te gaan. Wat betreft de door de leden van de VVD-fractie veronderstelde capaciteitsproblemen merken wij op dat 69% van de gemeenten deze thans niet ervaart. Voor de toekomst verwacht 42% van de gemeenten beperkte problemen, welke zich in 43% van die gevallen pas over meer dan tien jaar zullen voordoen. Wij menen dat de begraafplaatsen zelf voldoende in staat zijn op de gevolgen van de vergrijzing in te spelen. Voor een kortere overgangstermijn bestaat dan ook geen aanleiding.

¹ De Wet op de lijkbezorging door gemeenten uitgevoerd, SGBO, Den Haag, april 2007. Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De leden van alle fracties die een bijdrage hebben geleverd aan het verslag vragen aandacht voor het *ruimen van graven*. Zij geven daarbij

allen uiting aan hun zorg of het ruimen wel zorgvuldig geschiedt. Aangezien het ruimen in de memorie van toelichting nauwelijks ter sprake is gekomen, lijkt het goed enkele algemene inleidende opmerkingen te maken, die gedeeltelijk tevens een reactie zijn op vragen en opmerkingen van de aan het woord zijnde leden. Daarna zal expliciet op de resterende vragen worden ingegaan.

Met «ruimen» wordt de activiteit aangeduid waarbij een grafruimte na gebruik vrij wordt gemaakt om opnieuw gebruikt te kunnen worden. De houder van een begraafplaats is de enige die kan besluiten tot ruimen; het gebeurt dus niet op verzoek of in opdracht van nabestaanden. Ruimen geschiedt nooit eerder dan nadat de periode van grafrust is verstreken. Particuliere graven worden niet geruimd, tenzij de rechthebbende op het graf daarvoor toestemming verleend heeft. Indien iemand niet wenst dat een graf geruimd wordt, dan dient hij tijdig actie te ondernemen. Gaat het om het ruimen van een algemeen graf, dan moet de persoon in kwestie vóór het verstrijken van de periode van grafrust alsnog een grafrecht vestigen en het lijk in dat particuliere graf doen begraven. Betreft een particulier graf, dan moet het recht dat op het graf gevestigd is, tijdig verlengd worden of, op enig moment, worden overgeschreven op een nieuwe rechthebbende. Alsdan blijft er sprake van een graf waarop een uitsluitend recht is gevestigd – en dat wordt niet geruimd.

Het bovenstaande leidt tot de conclusie dat we spreken over een situatie waarin er geen recht meer bestaat op het langer begraven houden van een lijk. De beheerder kan het graf vervolgens – zolang hem dat goeddunkt – ongeroerd laten, al dan niet nadat de grafbedekking is verwijderd. Indien de beheerder op enig moment besluit daadwerkelijk te ruimen, kan hij dat geheel op eigen titel doen. De Wlb spreekt in het kader van het ruimen niet langer van «lijken» maar van: overblijfselen van lijken.

De Wlb heeft nadrukkelijk oog voor de uiteindelijke bestemming van deze overblijfselen: deze moeten ter aarde worden besteld op een begraafplaats (dat kan dus ook een andere zijn dan waar het te ruimen graf is gelegen), of worden gecremeerd. Dit is geen vrije keuze voor de beheerder: crematie kan uitsluitend indien op een eerder moment daarom is verzocht (zie artikel 31, derde lid, in samenhang met artikel 29, derde lid), dit in antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie over de wettelijke (on)mogelijkheid om menselijke resten te cremieren in plaats van te herbegraven, en een vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie in hoeverre bij het ruimen rekening wordt gehouden met de principiële keuze tussen begraven en cremieren.

Het is in de systematiek van de Wlb uitdrukkelijk niet de bedoeling dat overblijfselen van lijken een «persoonlijke» bestemming krijgen; termen als herbegraven, bijzetten, scheiden van de resten van overledenen of «plaatsen in een omhulsel» passen niet in de systematiek van de wet. Zolang er niet voor een andere benadering gekozen wordt, is het de realiteit dat – op enig moment – de overblijfselen van lijken in een verzamelgraf bijeen worden gebracht (of worden gecremeerd) waarna deze niet meer individualiseerbaar zijn. Naar onze overtuiging bestaat tegen die handelwijze als zodanig geen bezwaar. Een natuurlijk gevolg van begraven is vertering. Na verloop van jaren resten bij normale omstandigheden slechts de botten van de overledenen. Wij zien het niet als een bezwaar dat bij het ruimen van de graven en het overbrengen van de overblijfselen naar een verzamelgraf of crematorium gebruik wordt gemaakt van machines: ook met machines kan zorgvuldig worden gewerkt. Dat, zoals de leden van de SP-fractie stellen, «vaak (...) resten in de knekelput gedumpt» worden en «het leggen van stoffelijke overblijfselen in een knekelput (...) doorgaans niet op een zorgvuldige en respectvolle manier (gebeurt)», is erg algemeen geformuleerd en wordt niet onderbouwd. Datzelfde geldt voor de opmerking van de leden van de fractie van de PvdA («Veel begraafplaatsen gaan hier niet zorgvuldig mee om»). Wij kennen deze signalen, dit in reactie op een vraag van de leden

van de SGP-fractie. Wij herkennen daarin het geluid van het Comité van Waakzaamheid (CVW). Uiteraard kunnen wij niet garanderen dat het ruimen altijd en overal zorgvuldig gebeurt; even vanzelfsprekend zijn wij van oordeel dat bij het ruimen zorgvuldig te werk moet worden gegaan. Maar het fenomeen ruimen als zodanig staat voor ons niet ter discussie. Het CVW kiest voor een geheel andere benadering van ruimen dan nu is voorzien in de Wlb. Die keuze klinkt door in een door het CVW met de gemeente Apeldoorn gesloten convenant inzake ruimen, als gesproken wordt over een Algemeen Verzamelgraf, waarin al eerder begraven personen na ruiming van hun voormalige graf nu worden bijgezet. De noodzakelijke handelingen dienen «uiterst piëteitsvol, met respect en zorgzaamheid» te worden verricht. Tussenlagen mogen machinaal worden verwijderd, de graflagen zelf dienen met de hand te worden geopend. De skeletten en overige resten worden per stoffelijk overschot uit het te ruimen graf gehaald en overgebracht in een kartonnen knekeldoos of lijkhoes. Maximaal zeven dozen en hoezen mogen in een verzamelgraf opgestapeld worden. Deze handelingen hebben dus veeleer het karakter van (anoniem) herbegraven dan van ruimen, hetgeen wij niet wenselijk achten. Daarmee hebben we een oordeel gegeven over het convenant, waarnaar de leden van de VVD-fractie vragen. Er is ook nog het financiële aspect. Het beheer van een begraafplaats heeft immers ook een bedrijfsmatige kant. De begraafplaatsen streven, en dit is begrijpelijk, naar een kostendekkende exploitatie. Thans vindt in 65% van de gemeenten waar geruimd wordt, deze ruiming overwegend machinaal plaats. Als het ruimen (deels) handmatig zou moeten geschieden en er met kleine verzamelgraven moet worden gewerkt, dan zal dat tot een toename van de kosten leiden, waardoor begraven duurder zal worden.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie of voornoemd convenant, waarnaar ook de leden van de fractie van het CDA verwijzen, geldt voor alle begraafplaatsen in Apeldoorn, of alleen voor de gemeentelijke. Ook willen zij weten of inmiddels meer gemeenten een dergelijk convenant hebben gesloten.

De gemeente Apeldoorn is als houder van de gemeentelijke begraafplaats medeondertekenaar van het convenant; dit geldt derhalve alleen voor de gemeentelijke begraafplaats(en). Voor zover ons bekend is, is Apeldoorn de enige gemeente die thans een dergelijk convenant met het CVW heeft gesloten. Inmiddels is bekend dat ook de gemeente Leusden een dergelijk convenant met het CVW zal sluiten. Naar verluidt is het CVW voorts met twee andere gemeenten in gesprek over het afsluiten van een convenant. De leden van de PvdA-fractie beschrijven een correcte wijze van ruimen en vragen of de regering bereid is deze in de wet op te nemen. Ook de leden van de VVD-fractie vragen of niet moet worden geregeld hoe om te gaan met menselijke resten. Zij vragen naar de mogelijkheid artikel 32 van de Wlb zodanig te wijzigen dat bij algemene maatregel van bestuur ter zake nadere regels kunnen worden gesteld. Een identieke tekst voor een wijziging van de wet leggen de leden van de fractie van de SGP aan de regering voor, met de vraag hoe de regering denkt over dit voorstel van het CVW.

Wij zien geen noodzaak tot opnemng van een dergelijk artikel, omdat we menen dat dit geen zaak is die door de wetgever geregeld moet worden. Iedere gemeente (als houder van de gemeentelijke begraafplaatsen) en iedere houder van een bijzondere begraafplaats kan bewerkstelligen dat er ordentelijk wordt geruimd. De Handleiding opgraven en ruimen van de LOB is daarbij een nuttig instrument. Daarnaast kunnen houders controleren of de ruiming correct verloopt, en, indien bij het ruimen externe bedrijven worden ingeschakeld, onderling ervaringen uitwisselen over de wijze waarop die bedrijven een opdracht hebben uitgevoerd. Ook dat draagt bij aan een goede praktijk van het ruimen.

De leden van de fractie van de SP hebben de regering verzocht in te gaan op mogelijkheden om nabestaanden te informeren en met hen te communiceren, welke rol zij ziet weggelegd voor de uitvaartbranche en hoe zij zal toezien op de wisselwerking tussen nabestaanden en instanties waar deze mee te maken krijgen bij het overlijden van een dierbare.

Het eerste contact dat nabestaanden hebben over de wijze van begraven is met de uitvaartondernemer. Van hem mag worden verwacht dat hij de nabestaanden wijst op de verschillen in soorten graven en de mogelijke gevolgen daarvan voor het ruimen van graven. Voorts zouden ook de gemeenten hierbij een rol kunnen vervullen. Immers, zij zijn verantwoordelijk voor het verwerken van de aangifte van overlijden en zouden daarbij tevens, in ieder geval daar waar het gemeentelijke begraafplaatsen betreft, voorlichting kunnen geven over de verschillende graven en het eventueel ruimen daarvan. Wij verwachten dat de branche in de recente publiciteit rond het ruimen van graven, alsmede de behandeling van dit wetsvoorstel, dat door de branche met belangstelling wordt gevolgd, voldoende aanleiding ziet hier zelf zorgvuldig mee om te gaan. Wij zijn niet bekend met signalen uit de praktijk die er op zouden duiden dat nabestaanden op grote schaal worden geconfronteerd met geruimde graven terwijl zij daarvan geen kennis droegen. Momenteel is er dan ook geen aanleiding om toe te zien op de wisselwerking tussen nabestaanden en instanties.

De leden van de fractie van de SP verzoeken de regering aandacht te besteden aan het verhandelen van monumenten van geruimde graven. Onder de huidige wetgeving zijn alle zaken die op een graf worden geplaatst, door natrekking (artikel 5:20 jo. 3:3 eerste lid van het Burgerlijk Wetboek) eigendom van de eigenaar van de grond, dus van de houder van de begraafplaats¹. Formeel gezien kan de houder van de begraafplaats na het ruimen van het graf vrij beschikken over het grafmonument (veelal de grafsteen), en dit dus ook verhandelen. Op welke schaal dit zich voordoet, weten wij niet. Tegen het verhandelen van grafmonumenten bestaat op zich geen bezwaar, mits dit met instemming van nabestaanden geschiedt. Wel bezwaarlijk is dat een met zorg uitgekozen grafsteen, die voor de nabestaanden een emotionele waarde heeft, en veelal ook kostbaar is, van eigenaar wisselt reeds op het moment dat deze op het graf wordt geplaatst. De nabestaanden hebben vanaf dat moment formeel geen positie meer om de uiteindelijke bestemming daarvan te bepalen. Ook bezwaarlijk is dat velen zich niet bewust zijn dat natrekking geldt voor hetgeen door hen op een graf is geplaatst. Onder de huidige wetgeving is de enige manier om natrekking te voorkomen, het via een notaris vestigen van een recht van opstal – een relatief omslachtige procedure, waarvoor bovendien de medewerking van de begraafplaatshouder nodig is. Wij achten deze bezwaren van voldoende gewicht om in de Wlb te regelen dat hetgeen op een graf wordt geplaatst, niet valt onder de werking van artikel 20, eerste lid, aanhef en onder e en f, van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek. Genoemd artikel biedt uitdrukkelijk de ruimte om bij wet van genoemd uitgangspunt van natrekking af te wijken. Dat gebeurt met het nu voorgestelde artikel 32a. Dit bepaalt dat geen natrekking plaatsvindt gedurende de periode dat een graf niet geruimd mag worden. Voor algemene graven is dat ten minste de wettelijke periode van tien jaar, genoemd in artikel 31, tweede lid; verder is dit afhankelijk van de periode dat het desbetreffende graf is uitgegeven. Voor particuliere graven is er in beginsel geen natrekking zolang het uitsluitend recht op het graf is gevestigd, dus gedurende de eerste periode van twintig jaar (op grond van artikel 28, eerste lid) en – indien daarvan gebruik is gemaakt – vervolgens voor de periode dat het recht verlengd is. Mocht in die periode sprake zijn van (blijvende) verwaarlozing van het graf, dan kan het recht op het graf tussentijds vervallen. Bij particuliere graven wordt de rechthebbende ruim vóór het verstrijken van de periode benaderd met de vraag of deze het

¹ Aldus ook HR 25 oktober 2002, NJ 2003, 241 (St. Barbara).

grafrecht wenst te verlengen (zie artikel 28, tweede lid). Alsdan kan ook herinnerd worden aan de eigendom van de grafbedekking. Indien niet voor verlenging wordt gekozen, heeft de eigenaar voldoende gelegenheid de grafbedekking te verwijderen en te beslissen over de uiteindelijke bestemming ervan. De positie van degene die een grafbedekking plaatst, is met deze bepaling dus sterk geworden. Deze versterking dient evenwel geen afbreuk te doen aan de positie van de begraafplaathouder, die bij het ruimen van graven gehinderd zou worden door eigendomsrechten op de grafbedekking, die hij immers niet zonder meer kan verwijderen en afvoeren. Dat is bezwaarlijk uit een oogpunt van ordentelijk begraafplaatsbeheer. Vandaar dat de natrekking niet absoluut wordt doorbroken, maar feitelijk wordt opgeschort gedurende een periode van minimaal tien jaar. De gekozen systematiek doet naar ons oordeel recht aan beide posities. Deze wijziging laat onverlet dat de begraafplaathouder bij reglement voorwaarden kan stellen inzake de grafbedekking, zoals omtrent de aard, het plaatsen, het onderhoud en uiteindelijk het doen verwijderen van de grafbedekking. De eigenaar is aansprakelijk voor schade die bijvoorbeeld veroorzaakt wordt door het omvallen van een niet goed onderhouden grafmonument. De begraafplaathouder die verwaarlozing constateert, zal de eigenaar daarop aanspreken, zeker indien er gevaar dreigt voor bezoekers van de begraafplaats. Blijft de eigenaar in gebreke, dan zal de begraafplaathouder zonodig moeten ingrijpen, op kosten van die eigenaar. Blijkt de eigenaar niet te achterhalen, dan kan de begraafplaathouder na het verval van de grafrechten mogelijk de kosten compenseren met de waarde van de grafbedekking, die dan immers vanaf het moment dat hij tot ruimen gerechtigd is, van rechtswege zijn eigendom wordt. Dat is een tweede argument voor het na verloop van tijd alsnog van toepassing doen zijn van de natrekkingsregel.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wat zich er tegen verzet om voor kinderen de grafrusttermijn voor algemene graven te verlengen. De leden van de fractie van de SGP vragen of er een speciale regeling van kracht is voor de grafrust van kindergraven. Ook vragen deze leden of de regering van mening is dat de termijn van grafrust voor kinderen beduidend langer dient te zijn dan de termijn van grafrust voor overige graven en of de regering bereid is daar zonodig in te voorzien. De leden van de SGP-fractie geven ook aan de termijn van grafrust van tien jaar erg kort te vinden. Zij hebben de vraag gesteld welke consequenties het heeft om deze te verlengen tot bijvoorbeeld vijftien jaar. Wij realiseren ons de gevoeligheid omtrent het overlijden van kinderen, maar voor de wet hoeft dit nog niet te betekenen dat er een verschil tussen graven voor kinderen en voor volwassenen moet zijn. Een afzonderlijke grafrusttermijn voor kinderen in een algemeen graf maakt het beheer van de begraafplaats gecompliceerder. Bovendien rijst dan de vraag welke termijn moet worden gekozen. Individuele wensen kunnen zeer uiteenlopen. Algemene graven zijn bedoeld als een basisvoorziening, minimaal voor een periode van tien jaar. Voor alle andere situaties bestaat de mogelijkheid – desnoods bij nader inzien – te kiezen voor een particulier graf, waarbij een grote vrijheid bestaat wat betreft de periode dat het graf in stand blijft. Wij menen dat om die reden er onvoldoende aanleiding is voor een bijzondere regeling voor de grafrust van kinderen die in een algemeen graf begraven worden.

De wettelijke termijn van grafrust is er op gericht dat in die periode van tien jaar het lijk volledig verteert. Daarna is het bij algemene graven mogelijk dat het graf wordt geruimd. Het verlengen van de wettelijke termijn van grafrust zou tot capaciteitsproblemen bij begraafplaatsen kunnen leiden. Het staat begraafplaathouders overigens vrij algemene graven voor langer dan tien jaar uit te geven, dan wel een zodanig ruimingsbeleid te voeren dat er materieel sprake is van een langere begraaftermijn. Indien nabestaanden kiezen voor een particulier graf

kunnen zij zelf in overleg met de houder van de begraafplaats de termijn van het grafrecht bepalen en speelt de termijn van tien jaar in het geheel geen rol. Een keuze voor een particulier graf is ook mogelijk in aansluiting op het begraven zijn geweest in een algemeen graf. Er is dan geen sprake van een ruiming maar van een herbegraving.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of er voldoende duidelijkheid bestaat over de mate waarin burgers recht hebben op een graf voor onbepaalde tijd.

Het is aan de houder van de begraafplaats – ongeacht of het een gemeentelijke of bijzondere begraafplaats betreft – wat voor soort grafrechten hij uitgeeft. Een burger heeft dus geen aanspraak op een graf voor onbepaalde tijd. Het begrip «onbepaalde tijd» is overigens weinig duidelijk. Het kan niet zonder meer gelijkgesteld worden met eeuwigdurend, wat immers feitelijk een bepaaldheid aangeeft. Een recht voor onbepaalde tijd kan bijvoorbeeld een recht zijn dat wordt gevestigd voor de rechthebbende en diens kinderen en kleinkinderen. Dat recht heeft een zekere begrenzing, maar is in de tijd onbepaald: zijn er geen kinderen, of komen er geen kleinkinderen, dan houdt het recht eerder op dan in de situatie dat de rechthebbende op latere leeftijd nog een kind verwekt, dat later kinderen krijgt. Een verzoek van een rechthebbende tot verlenging zal altijd (zie artikel 28, eerste lid, derde volzin, Wlb) gehonoreerd moeten worden. Materieel kan een graf dus «eeuwig» in stand blijven, zolang er periodiek verlengd wordt.

Indien de mogelijkheid wordt geboden het grafrecht telkens te verlengen, kan dus evenzeer worden bereikt dat het grafrecht feitelijk voor onbepaalde tijd is verleend. In de memorie van toelichting (p. 18) is uiteengezet dat is gekozen voor een minimumperiode van vijf jaar bij de verlenging van grafrechten, ter beperking van de administratieve lasten voor de begraafplaatshouder. Onbedoeld is daarmee ook diens vrijheid verdwenen om voor een kortere periode te kiezen indien de verzoeker dat wenst en de houder daartegen geen bezwaar heeft. Dit is bij nota van wijziging hersteld, door op te nemen dat de begraafplaatshouder de *mogelijkheid* krijgt een minimum van vijf jaar te hanteren.

De leden van de fractie van de SGP zijn het er niet mee eens de inspanningsverplichting van de houder van een begraafplaats, voor het achterhalen van de juiste adresgegevens van de rechthebbenden op een graf, te laten vervallen.

Wij zijn van mening dat met deze bepaling de verantwoordelijkheid voor het beschikken over de juiste adresgegevens komt te liggen waar die behoort te liggen: bij de rechthebbenden op het graf. De maatregel is er op gericht de administratieve lasten voor begraafplaatshouders terug te dringen. Voor hen kan het een tijdrovende opgave zijn om een wellicht reeds jaren geleden of wellicht (ook) heel vaak verhuisde rechthebbende op te sporen; voor de rechthebbende is het een kwestie van het versturen van één extra adreswijziging.

Adviesrol regionale inspectie VROM

De leden van de CDA-fractie vragen waarom niet gekozen is voor het gelijktijdig met deze wetwijziging vervangen van de Inspectierichtlijn Lijkbezorging door een Handreiking Lijkbezorging in samenspraak met betrokken organisaties.

Wij herhalen hier nog eens ons voornemen om de huidige Inspectierichtlijn in samenspraak met betrokken partners te vervangen door een geactualiseerde Handreiking. Het ligt voor de hand de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel af te wachten alvorens de Inspectierichtlijn om te zetten in een Handreiking.

4. Overige wetswijzigingen

Onbekende doden

Wij constateren met genoegen dat de leden van de fracties van het CDA en de ChristenUnie expliciet instemmen met het voorstel vast te leggen dat onbekende overledenen worden begraven (en dus niet gecremeerd) en om van hen celmateriaal af te nemen voordat zij worden begraven. In het verlengde van deze faciliteit vragen de leden van de CDA-fractie in hoeverre het nog mogelijk is om celmateriaal van inmiddels overleden personen af te nemen op het moment dat het graf na tien jaar (of later) wordt geruimd. Zij vragen of de regering hun opvatting deelt dat daarmee mogelijk met terugwerkende kracht de identiteit van onbekende personen zou kunnen worden vastgesteld.

Alvorens op die vraag in te gaan, zij hier wat betreft het identificeren van onbekende lijken opgemerkt dat in de oorspronkelijk voorgestelde toevoeging aan artikel 21 van de Wlb (onderdeel G van het wetsvoorstel) uitsluitend sprake was van het afnemen van celmateriaal ten behoeve van het bepalen en verwerken van een DNA-profiel van de onbekende. Hoewel dit de meest gebruikte methode is, is bij nota van wijziging (onderdeel B) gekozen voor de formulering *lichaamsmateriaal* en wordt niet langer het bepalen en verwerken van een DNA-profiel genoemd in de tekst van het artikellid. Door deze verruiming wordt het mogelijk ook andere technieken in te zetten bij de poging de identiteit van de onbekende te achterhalen. Omdat onderzoek van bijvoorbeeld inwendige protheses of van het gebit bruikbare informatie zou kunnen opleveren, worden ook onderzoek in het lichaam en het opmaken van een gebitsstatus mogelijk gemaakt, evenals het afnemen van afdrukken (van vingers of handpalmen), dat door de politie kan gebeuren.

Het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie luidt dat het nog tientallen jaren na het begraven mogelijk is om bruikbaar materiaal ten behoeve van analyse af te nemen, zelfs indien slechts botten of gebitsdelen resten. Door dit materiaal aan te bieden aan de Databank vermiste personen, is het denkbaar dat alsnog een identificatie plaatsvindt. Voorwaarde is dan wel dat er bij die databank zogeheten referentiemateriaal bekend is van nabestaanden van die persoon; alleen dan is er immers kans op een «match». Naarmate een overlijden langer geleden heeft plaatsgevonden, is er minder kans dat dergelijk materiaal voorhanden is. Toch melden zich, bijvoorbeeld naar aanleiding van publicaties, nabestaanden van al lang vermiste personen bij de Databank vermiste personen om materiaal af te staan. Ook verleent de Databank vermiste personen medewerking bij de identificatie van militairen die in de Tweede Wereldoorlog zijn gesneuveld. De conclusie is dus dat het wel degelijk zinvol kan zijn in ieder geval bij gelegenheid van een ruiming van een graf van een onbekende materiaal af te nemen. Het is bovendien de laatste kans zulks te doen. Derhalve hebben wij naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie bij nota van wijziging een bepaling opgenomen waarbij de burgemeester de bevoegdheid krijgt om na afloop van de periode van grafrust, ten behoeve van de identificatie van de onbekende (en daarmee ook de opsporing van vermiste personen), door of onder verantwoordelijkheid van een arts lichaamsmateriaal af te doen nemen of een gebitsstatus te doen opmaken. Het is een bevoegdheid, en geen algemeen gebod, omdat het bijvoorbeeld niet zinvol is materiaal af te nemen als het om een zodanig oud graf gaat dat er bij de Databank vermiste personen geen materiaal van nabestaanden kan zijn opgeslagen. Ook indien reeds in opdracht van de officier van justitie een poging tot identificatie is ondernomen, is er geen aanleiding voor de burgemeester om van zijn bevoegdheid gebruik te maken. Omdat de burgemeester, om zijn bevoegdheid te kunnen gebruiken, ermee bekend moet zijn dat het voornemen bestaat in zijn gemeente een graf van een onbekende te

ruimen, wordt de houder verplicht dit tijdig aan de burgemeester bekend te maken.

Zou het lukken met behulp van het afgenomen materiaal de onbekende te identificeren, dan is het bijzonder wrang voor de nabestaanden indien in de tussentijd de ruiming wordt voltooid. De overblijfselen van het lijk zijn dan immers niet meer individueel te traceren – en een mogelijkheid tot herbegraven is dan uitgesloten. De overblijfselen moeten dus minimaal bewaard blijven totdat de uitslag bekend is. Als het om direct bruikbaar materiaal gaat, dan neemt het proces slechts enkele dagen in beslag; moet het basismateriaal eerst bewerkt worden, dan kan het enkele weken duren. Wellicht is het vervolgens zinvol – ook als in eerste instantie de identificatie niet gelukt is – de ruiming niet te voltooien, indien er een redelijke kans bestaat dat op een later moment de identificatie slaagt. Dit wordt aan de burgemeester overgelaten, die zich daarover mogelijk kan verstaan met de Databank vermiste personen.

Zolang niet vaststaat of herbegraving plaats zal vinden, dan wel dat de overblijfselen ter aarde worden besteld, is het niet mogelijk aan te geven of hier sprake is van ruimen of van opgraven. Indien sprake blijkt te zijn van opgraven, doordat (uiteindelijk) een herbegraving plaatsvindt, dan mag de voorwaarde die bij opgraven geldt (vergunning van de burgemeester), vervuld worden geacht op het moment dat de burgemeester de opdracht gaf om celmateriaal af te nemen.

Thanatopraxie

De leden van de PvdA-fractie noemen het een omissie dat niet wordt vermeld wie bevoegd is om de handeling thanatopraxie uit te voeren en of thanatopraxie een voorbehouden handeling is die niet mag worden overgedragen aan derden. Op dit moment ontbreken ook de regels voor de opleiding thanatopraxie. De leden van de PvdA-fractie vinden dat dit gerealiseerd moet worden voordat thanatopraxie-opleidingen in Nederland worden opgezet en vragen of de regering bereid is om dit alsnog te regelen en zo ja, op welke wijze.

Wij zijn van mening dat het niet nodig is dat eerst een formele Nederlandse opleiding in het leven wordt geroepen voordat sprake zou kunnen zijn van het uitvoeren van thanatopraxie. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting geldt als algemeen uitgangspunt dat de sector zelf de eisen en beperkingen formuleert die voor een verantwoorde uitvoering van thanatopraxie aan de orde zijn en deze vastlegt in een verplichtende norm inzake thanatopraxie. Dit betreft zoals gezegd onder meer de methode die wordt toegepast en (de concentratie en samenstelling van) de gebruikte vloeistoffen, maar zeker ook de opleidingseisen. Wij hebben in dit verband ook gesteld dat ten aanzien van de zorgvuldigheid met name de wijze van uitvoering van thanatopraxie in het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk zal gelden als referentiepunt. Wij nemen aan dat het veld in deze van meet af aan zijn verantwoordelijkheid zal nemen, zodat thanatopraxie slechts wordt uitgevoerd door personeel dat een passende opleiding heeft gevolgd, vergelijkbaar met de opleidingen die worden verzorgd in genoemde landen met een lange traditie van thanatopraxie. Daarnaast is te verwachten dat de uitvaartsector, wanneer er in ons land zoveel vraag naar thanatopraxie zou blijken te zijn dat er behoefte is aan een substantieel aantal thanatopracteurs, zelf een adequate opleiding in Nederland op zal zetten. Onderdeel U van het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om zonedig, dat wil zeggen wanneer de sector zijn verantwoordelijkheid onvoldoende zou nemen, formele regels te stellen aan de opleiding en vakbekwaamheid van de thanatopracteur alsmede de wijze van uitvoering van thanatopraxie. Wij merken ten slotte nog op dat er bij het uitvoeren van thanatopraxie geen sprake is van een voorbehouden, niet aan een ander over te dragen handeling in de zin van de Wet BIG. Thanatopraxie is namelijk niet een handeling die op grond van artikel 1 van de Wet BIG onder de reikwijdte daarvan valt.

Daarom is de bevoegdheidsregeling zoals vastgelegd in Hoofdstuk IV van die wet niet van toepassing. Zoals hierboven aangegeven, geldt wel steeds het uitgangspunt dat degene die feitelijk thanatopraxie uitvoert, een passende opleiding ter zake moet hebben genoten en (nog steeds) vakbekwaam is.

Ophouden begraafplaats te zijn

Op deze plaats wijzen wij op onderdeel J van de nota van wijziging, dat leidt tot een wijziging van artikel 47. Dat artikel bepaalt thans, kort gezegd, dat een begraafplaats ophoudt begraafplaats te zijn indien de grond die bestemming heeft verloren en zich daarin geen graf bevindt dan wel vijftig jaren na de sluiting van de begraafplaats zijn verlopen. Het wijzigen van de bestemming «begraafplaats» geschiedt door wijziging van het bestemmingsplan, waartoe de raad bevoegd is. Het college van burgemeester en wethouders kan een gemeentelijke begraafplaats sluiten én kan besluiten op een gemeentelijke begraafplaats te ruimen. Deze regierol van de gemeente ligt in de rede indien het om gemeentelijke begraafplaatsen gaat. Maar voor bijzondere begraafplaatsen geldt evenzeer dat de gemeenteraad de bestemming kan wijzigen en dat het college de begraafplaats gesloten kan verklaren (mits er gedurende tien jaar geen begraving meer heeft plaatsgevonden). Zo kan, zelfs wanneer zich nog graven in de grond bevinden, een bijzondere begraafplaats uiteindelijk louter door verloop van tijd ophouden te bestaan. Weliswaar zijn er mogelijkheden om het besluit tot het gesloten verklaren en het besluit tot wijziging van het bestemmingsplan in rechte aan te vechten, maar per saldo verkeren door de systematiek van artikel 47 bijzondere begraafplaatsen in een ongunstiger positie dan gemeentelijke begraafplaatsen, omdat een eventueel besluit tot gesloten verklaren hun overkomt. Zo is het in het verleden voorgekomen dat bijzondere begraafplaatsen tegen de wil van de houder zijn opgehouden te bestaan. Wij zijn van mening dat er geen rechtvaardiging bestaat voor dit verschil in positie. Voorgesteld wordt daarom de positie van bijzondere begraafplaatsen te versterken door artikel 47 zo te wijzigen dat de aanwezigheid van graven verhindert dat de begraafplaats ophoudt te bestaan. Ruimen geschiedt immers alleen door of op last van de houder van de begraafplaats. Zolang de houder besluit niet te ruimen, zijn graven aanwezig en blijft de begraafplaats bestaan. Een besluit tot gesloten verklaren van een bijzondere begraafplaats is na de wijziging van artikel 47 dan ook niet zinvol indien het een begraafplaats betreft met eeuwigdurende graven. Het daaraan primair verbonden rechtsgevolg dat op die begraafplaats niet meer mag worden begraven, doet immers vervolgens nooit louter door verloop van de tijd de begraafplaats ophouden begraafplaats te zijn. Onteigening van een begraafplaats is dan nog de enige wijze, in samenhang met een gewijzigd bestemmingsplan, waarop een bijzondere begraafplaats met daarin graven kan ophouden begraafplaats te zijn. Dit moet echter worden beschouwd als een uiterst onwaarschijnlijke gebeurtenis. Zou ooit een publiek belang hiertoe nopen, dan mag verwacht worden dat als voorwaarde voor onteigening wordt bepaald dat eerst herbegraving op een andere locatie plaatsvindt.

6. Overige onderwerpen

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar de mogelijkheid van een nieuwe lijkschouw en identificatie in geval van een in het buitenland overleden Nederlander.

Reeds op basis van de huidige wet is het voor nabestaanden mogelijk om een lijkschouw en identificatie te verzoeken. De kosten komen voor rekening van de nabestaanden. Het wetsvoorstel brengt hierin geen verandering.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts of de regering bereid is meer rekening te houden met de positie van nabestaanden waar het betreft de publicatie van foto's en persoonsgegevens van overledenen. Nabestaanden verkeren soms in een kwetsbare positie, waarbij publicatie van foto's en persoonlijke gegevens van overledenen, indien dit zonder toestemming gebeurt, onbedoeld tot extra leed kan leiden. Van de media mag in voorkomende gevallen enige mate van terughoudendheid worden verwacht. Een algemeen wettelijk verbod op publicatie van dergelijke foto's en gegevens is strijdig met het belang van een vrije nieuwsgaring en de vrijheid van meningsuiting. De afweging over wat wel en niet gepast is, dient per geval te worden gemaakt. Nabestaanden kunnen publicatie tegenhouden met een beroep op de burgerlijke rechter. Ook kunnen zij gebruik maken van de diverse mogelijkheden een klacht in te dienen tegen de werkwijze van en publicaties door de media. Wat betreft de publicatie van foto's zij nog opgemerkt dat in de Auteurswet is opgenomen dat ook nabestaanden het zogenaamde portretrecht kunnen inroepen (artikel 19–21 Auteurswet 1912). Onder nabestaanden wordt in dit verband verstaan de ouders, de echtgenoot of de geregistreerde partner en de kinderen van de overledene (artikel 25a Auteurswet 1912). De term portret heeft een ruime betekenis. Daaronder wordt in dit verband verstaan iedere foto waarop iemand al dan niet toevallig staat afgebeeld. Bij het inroepen van het portretrecht moet een aantal situaties onderscheiden worden. Als er sprake is van een portret dat in opdracht van de geportretteerde is gemaakt, dan mag dit portret niet zonder toestemming van de geportretteerde, en na diens dood gedurende tien jaar niet zonder toestemming van de nabestaanden, worden gepubliceerd, tenzij daarover bij het maken van het portret andere afspraken zijn gemaakt. Is het portret gemaakt zonder dat daartoe opdracht is gegeven door de geportretteerde, dan is openbaarmaking daarvan niet geoorloofd, voor zover een redelijk belang van de geportretteerde of diens nabestaanden zich daartegen verzet. Deze norm kan niet alleen worden ingeroepen tegenover degene die het auteursrecht op de foto heeft (doorgaans de fotograaf), maar ook tegenover derden die het portret publiceren. Het redelijk belang van de geportretteerde of diens nabestaanden bij bescherming van de persoonlijke levenssfeer moet worden afgewogen tegen de redelijkheid en zwaarwegendheid van andere belangen en waarden, zoals de vrijheid van meningsuiting en de informatievrijheid van de pers. Het portretrecht kan worden ingeroepen voor de civiele rechter. Doorgaans zal dit neerkomen op een schadevergoedingsactie nadat de foto is gepubliceerd. Onder omstandigheden kunnen de onrechtmatig verspreide portretten uit het handelsverkeer teruggehaald worden, bijvoorbeeld in geval van publicatie in een boek. Als de nabestaanden vroegtijdig op de hoogte zijn van een publicatie, kan deze mogelijk door middel van een kort geding tegengehouden worden. Publicatie van een portret zonder toestemming van de geportretteerde of zonder aanwezigheid van een redelijk belang is een overtreding die kan worden bestraft met een boete van de vierde categorie (maximaal € 16 750; artikel 35 Auteurswet 1912).

De leden van de PvdA-fractie wijzen er op dat het op dit moment nog niet mogelijk is in alle gemeenten te kiezen voor bijzetting in een urnenmuur op een gemeentelijke begraafplaats. Zij vinden dat deze keuze door iedereen in iedere gemeente in vrijheid gemaakt moet kunnen worden en vragen of de regering het voornemen heeft dit recht in deze wetswijziging te verankeren.

Ook wij zijn van mening dat zoveel mogelijk rekening gehouden moet worden met de persoonlijke voorkeur van overledenen en nabestaanden. Wij zien echter geen aanleiding en noodzaak gemeentelijke begraafplaatsen voor te schrijven een urnenmuur te hebben. De wet geeft in artikel 62 meerdere mogelijkheden voor het bijzetten van asbussen.

Daaruit volgt onder andere dat een asbus op een begraafplaats moet kunnen worden bijgezet anders dan in of op een graf. De invulling daarvan is verder aan de houder van de begraafplaats.

De leden van de PvdA-fractie wijzen er voorts op dat volgens de Koran een begrafenis binnen 24 uur na het overlijden moet plaatsvinden. De wet bepaalt dat begraving (of crematie) niet eerder dan 36 uur na het overlijden plaatsvindt. Volgens deze leden levert dit problemen op voor het begraven van doden met een islamitische achtergrond. Zij vragen of de regering hiervoor een oplossing zal zoeken.

Artikel 16 van de Wlb bepaalt weliswaar dat begraving (of crematie) niet eerder plaatsvindt dan 36 uur na het overlijden, doch op grond van artikel 17, eerste lid, is het wel degelijk mogelijk binnen 24 uur begraven te worden. De burgemeester is namelijk bevoegd een andere termijn te stellen. Hij moet daartoe eerst een arts hebben gehoord en indien door de nabestaanden is verzocht binnen de termijn van 36 uur te begraven, moet de officier van justitie er mee instemmen. Die laatste eis vloeit voort uit het belang dat een eventueel strafbaar feit bij een niet-natuurlijke dood moet worden uitgesloten alvorens de begrafenis of crematie plaatsvindt. Het huidige wettelijke systeem biedt dus reeds voldoende mogelijkheid aan moslims (en andere denominaties) om op kortere termijn begraven te worden. Ten overvloede wijzen wij er nog op dat indien een lijk in het land van herkomst wordt begraven, zoals door de leden van de PvdA-fractie geschetst, de begrafenis doorgaans langer op zich laat wachten dan wanneer voor begraving in Nederland wordt gekozen.

De leden van de PvdA-fractie zijn daarnaast van mening dat in de Wlb en het Besluit op de lijkbezorging regels staan die naleving van rituelen, religieuze voorschriften en gebruiken bij moslims, joden en hindoes ernstig belemmeren. Zij vragen de regering of zij deze belemmeringen wil inventariseren en vervolgens met bepalingen wil komen op grond waarvan zoveel mogelijk aan deze bezwaren tegemoet wordt gekomen. Wij zijn van mening dat de huidige regelgeving wordt gekenmerkt door een hoge mate van flexibiliteit, waardoor uitvaarten zoveel als mogelijk is volgens de eigen rituelen, religieuze voorschriften en gebruiken kunnen plaatsvinden. Op dit punt regelt de wet slechts het hoogst noodzakelijke. Een uitvaart is een privé-kwestie; overheidsbemoeienis is daarbij niet op zijn plaats. Specifieke knelpunten in de regelgeving die een persoonlijke invulling van de lijkbezorging op religieuze grondslag onmogelijk zouden maken, zijn ons niet bekend. Van de zijde van vertegenwoordigers van kerkgenootschappen of andere belangenorganisaties zijn ons dergelijke knelpunten ook niet gemeld. Wij zien dan ook geen aanleiding voor de door deze leden voorgestelde inventarisatie van knelpunten.

De leden van de SP-fractie stellen vast dat in de praktijk onvoldoende duidelijkheid bestaat over de handelwijze met betrekking tot Nederlandse islamitische militaire slachtoffers. Zij verzoeken de regering in te gaan op dit gemis.

Mocht deze situatie zich onverhoopt voordoen, dan zal vanuit het Ministerie van Defensie contact worden gezocht met de nabestaanden opdat hun wensen bij het bepalen van de rituelen doorslaggevend zullen zijn, tenzij operationele omstandigheden dit onmogelijk maken. In voorkomend geval zullen alle inspanningen er op gericht zijn het lichaam zo snel mogelijk naar Nederland over te brengen en in handen van de familie te stellen, opdat de nabestaanden in eigen kring, als dit in het missiegebied nog niet gebeurd zou zijn, alsnog invulling kunnen geven aan de religieuze begrafenisvoorschriften.

Schudden van graven

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan motiveren waarom zij meent dat het begrip «schudden» niet in de wet behoeft te worden opgenomen.

Onder het schudden van graven wordt verstaan het verzamelen van resten in een graf om deze onder in hetzelfde graf te bergen teneinde ruimte te maken voor het daarin begraven van nieuwe overledenen. Schudden is een bijzondere vorm van ruiming, waarop de bepalingen omtrent ruiming van toepassing zijn. Het is dus niet nodig het begrip schudden afzonderlijk in de wet te regelen.

De leden van de fractie van de SP vragen de regering in de wet vast te leggen dat bij het schudden van graven in elk geval het laatste gedeelte, waar de stoffelijke resten worden blootgelegd en verzameld, respectvol en dus handmatig moet gebeuren. Voorts vragen zij hoe het best toezicht kan worden gehouden op de naleving van die voorschriften.

Uiteraard menen ook wij dat het schudden van graven, als een bijzondere vorm van ruimen, op respectvolle wijze dient te geschieden. Het gaat echter te ver dit afzonderlijk in de wet te regelen. Hiervoor zij verwezen naar het gestelde in paragraaf 3 over het ruimen van graven. Of de mogelijkheid van schudden wordt aangeboden, is aan de houder van de begraafplaats. Wij gaan er van uit dat deze op een respectvolle wijze te werk gaat. De LOB besteedt in haar Handleiding opgraven en ruimen aandacht aan het schudden van graven.

II ARTIKELEN

Onderdeel B (artikel 2)

De leden van de VVD-fractie vragen een motivering van de regering voor de opvatting dat geen wettelijke regeling nodig is voor het slechts met een verklaring van een arts doen begraven van een menselijke vrucht die na een zwangerschap van minder dan 24 weken levenloos ter wereld is gekomen dan wel binnen 24 uur na de geboorte is overleden.

Uitgangspunt voor deze opvatting is dat een menselijke vrucht die na een zwangerschap van minder dan 24 weken levenloos ter wereld is gekomen, geen lijk is in de zin van de wet. Er bestaat plicht noch recht om in die situaties te begraven, en een wettelijke regeling als door deze leden gevraagd, ligt dan ook niet in de rede. Niettemin zal, nu er geen verlof door de ambtenaar van de burgerlijke stand is afgegeven, de beheerder van een begraafplaats er zeker van willen zijn dat hij niet handelt in strijd met artikel 11, dat een dergelijk verlof vereist. Hij doet er dus goed aan zich ervan te vergewissen dat het gaat om een aanvraag voor een begrafenis van een menselijke vrucht die na een zwangerschap van minder dan 24 weken levenloos ter wereld is gekomen. Het beste wat hij kan doen, is naar een doktersverklaring vragen als de begrafenis wordt besproken. Indien hij twijfelt over de authenticiteit, kan hij de desbetreffende arts vragen te bevestigen dat hij die verklaring heeft afgegeven. De verklaring wordt bij de administratie gevoegd, wat het geheel sluitend maakt. Voor de goede orde zij aangetekend dat voor cremieren hetzelfde geldt als hiervoor over begraven is gesteld.

Artikel 4

De leden van de PvdA-fractie vragen of de burgemeester voldoende inzicht heeft in de kwaliteiten van de gemeentelijk lijkschouwer. Zij menen dat de burgemeester bij het aanstellen van de gemeentelijk lijkschouwer geadviseerd zou moeten worden door het OM, zodat vakkundig wordt bekeken of iemand qua opleiding en inzicht gekwalificeerd is.

Met de voorgestelde wijziging van artikel 5 (toegelicht in paragraaf 2, onderdeel *Kwaliteit van de lijkschouw*) is advies aan het college van burgemeester en wethouders niet meer nodig bij het benoemen van een

gemeentelijke lijkschouwer. Elke geregistreerd forensisch arts is geschikt om benoemd te worden.

Onderdeel E (artikel 10a)

De leden van de fractie van de PvdA menen dat sprake is van een grijs gebied ten aanzien van wie nu wordt gezien als de behandelend arts en verzoeken de regering meer duidelijkheid te verschaffen.

Het begrip «behandelend arts» kan in het kader van de lijkschouw naar de opvatting van de Inspectie voor de Gezondheidszorg en van de KNMG ruim worden begrepen. Daaronder valt ook de waarnemend arts. Ook al zal die soms met de behandeling van een patiënt weinig van doen hebben gehad, toch heeft hij als waarnemer de overledene tijdens het leven als laatste op enigerlei wijze onder zijn zorg gehad. Het is geen noodzakelijke voorwaarde dat de arts bij het overlijden aanwezig is geweest. Deze arts mag dan de lijkschouw verrichten en trachten zich een beeld te vormen van wat de doodsoorzaak is. Daarbij kan hij uiteraard informatie inwinnen bij de naasten van de overledene, maar ook bij de huisarts. Door middel van het zogenaamde Elektronische Waarneemdossier Huisartsen kan afdoende in de informatiebehoefte worden voorzien. De arts die de verklaring afgeeft moet immers over voldoende informatie kunnen beschikken om overtuigd te zijn van een natuurlijke doodsoorzaak. Blijft de waarnemer in het onzekere, bijvoorbeeld doordat hij zich niet op korte of afzienbare termijn door de eigen (huis)arts kan laten informeren, dan dient hij de gemeentelijk lijkschouwer in te schakelen. Het kan ook zo zijn dat een overledene meerdere behandelend artsen had, bijvoorbeeld als de patiënt in een ziekenhuis overlijdt. Als een arts uitsluitend en min of meer bij toeval met een overledene wordt geconfronteerd zonder dat hij op enigerlei wijze als behandelend arts kan worden beschouwd, dan is deze arts niet bevoegd de schouw te verrichten. De arts die de patiënt op de afdeling Spoedeisende Hulp (als laatste arts) ziet, kan als behandelend arts worden gezien als de patiënt op de afdeling Spoedeisende Hulp overlijdt en de SEH-arts over voldoende informatie beschikt over de oorzaak van het overlijden. Komt de patiënt reeds overleden op de SEH-afdeling binnen, dan geldt dit uiteraard niet en moet de eigen huisarts of de gemeentelijk lijkschouwer worden ingeschakeld. Een behandelend arts mag niet de lijkschouw verrichten als tussen hem en de overledene bloedof aanverwantschap tot in de derde graad of een huwelijk dan wel een geregistreerd partnerschap bestond (artikel 6, tweede lid, Wlb). Samenvattend: of er is een behandelend arts of er is sprake van een situatie dat over de overledene geen informatie kan worden verkregen, waarop de gemeentelijk lijkschouwer dient te worden ingeschakeld. Wij zijn dan ook van mening dat geen sprake is van een grijs gebied.

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat er een wettelijke bepaling moet komen waarin geregeld wordt dat nabestaanden het recht hebben om op hoofdlijnen geïnformeerd te worden over de uitkomsten van de medische obductie. Graag ontvangen zij een reactie van de regering.

Op grond van de algemene regelgeving in de Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst en de Wet bescherming persoonsgegevens dienen betrokken naasten op hoofdlijnen over de inhoud van het obductierapport geïnformeerd te worden. Alleen bij uitzondering, als uit de obductie informatie voort vloeit die van direct belang is voor de gezondheid van de nabestaanden, kunnen zij ook van de nadere details op de hoogte worden gebracht. Het lijkt ons niet nodig om in de Wlb of een andere wet daar specifieke regels over op te nemen.

Onderdeel H (artikel 23)

De leden van de VVD-fractie hebben vernomen dat het verteringsproces niet altijd na de wettelijke termijn van tien jaar grafrust is voltooid. Zij

vragen of een termijn van vijftien jaar niet gepaster is voor het verteren van het lichaam, inclusief skelet.

Over het algemeen voldoet de wettelijke termijn van tien jaar grafrust voor volledige skelettering van het lijk. Het ruimen van (schone) botten is niet bijzonder belastend. Incidenteel komt het voor dat de stoffelijke resten nog niet geheel verteerd zijn. Dat kan zeer belastend zijn voor degenen die de werkzaamheden uitvoeren. Of deze situatie zich voordoet, is vooral afhankelijk van de bodemgesteldheid. De beheerder van de begraafplaats is vanwege zijn bekendheid met de situatie ter plaatse voldoende in staat te beoordelen of het graf na tien jaar kan worden geruimd. Zijn advies zal dus zwaar wegen indien de houder van de begraafplaats ruiming overweegt. En alleen de houder van de begraafplaats beslist of en wanneer er wordt geruimd. Wij zijn dan ook van mening dat het niet noodzakelijk is de algemene wettelijke termijn van grafrust te verlengen.

Onderdeel I (artikel 28)

In het tweede lid van artikel 28 is geregeld dat een rechthebbende vanaf twee jaar vóór het vervallen van een uitsluitend recht dit recht desgewenst kan verlengen. De leden van de VVD-fractie vragen of burgers de termijn van twee jaar niet als erg ruim zullen ervaren en of zij daar zo lang van te voren bij stil zullen staan.

Allereerst zij opgemerkt dat deze periode van twee jaar niet nu geïntroduceerd wordt; deze staat al sinds de herziening van 1991 in de wet. De systematiek van artikel 28 is dat verlenging altijd mogelijk is, maar dat daarvoor telkens een verzoek moet worden gedaan. Op die wijze moet er periodiek, binnen een redelijke termijn voor het vervallen van het recht, door de rechthebbende een afweging worden gemaakt of hij wenst te verlengen. Om te voorkomen dat de rechthebbende «te vroeg» het recht wil verlengen, is de periode van twee jaar opgenomen. Het is dus niet zo dat de rechthebbende twee jaar voor het vervallen van het recht al een beslissing *moet* nemen. De formulering «binnen twee jaar» staat toe om bij wijze van spreken een dag vóór het vervallen van het recht om verlenging te verzoeken. De termijn van twee jaar biedt dus juist ruimte aan de rechthebbenden; wij verwachten niet dat zij dat bezwaarlijk vinden.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts waarom in de eerste twintig jaar waarvoor een recht is verleend, dat recht niet vervallen kan worden verklaard wegens verwaarlozing van het graf. Waarom zou in die periode sprake moeten zijn van acceptatie van een verwaarloosd graf, zo vragen deze leden.

Uitgangspunt is de ongewijzigde periode van twintig jaar voor het voor de eerste keer vestigen van een recht op een graf. Deze periode is regelmatig onderwerp van discussie geweest, maar lijkt nu algemeen aanvaard. Uiteraard is het niet de bedoeling dat in die periode een graf verwaarloosd wordt. Een beheerder zal dan ook zeker een rechthebbende aan moeten spreken indien het onderhoud niet adequaat plaatsvindt. Primair zullen afspraken over het onderhoud in de overeenkomst geregeld moeten worden. Ook de beheersverordening of het reglement van de begraafplaats kunnen daarover bepalingen bevatten. Denkbaar is ook dat bepaald wordt dat de beheerder, op kosten van de rechthebbende, het minimaal noodzakelijke onderhoud verricht indien de rechthebbende nalaat zulks te doen. Er zijn dus diverse mogelijkheden om ervoor te zorgen dat graven niet verwaarloosd worden. Hoewel een stok achter de deur van belang kan zijn, menen wij dat de sanctie van verval van het recht erg zwaar is en niet in de wet moet worden opgenomen waar het de periode van de eerste twintig jaar betreft, zolang uit de praktijk geen signalen komen dat daaraan behoefte bestaat.

Onderdeel V (artikel 74)

Tot slot vragen de leden van de fractie van de VVD naar de plaatsvervangende toestemming die de rechtbank kan geven indien de ouders geen toestemming geven voor sectie op hun kind. Aan welke situatie moet worden gedacht? Wanneer prevaleert het belang van de ouders en wanneer prevaleert het algemeen belang?

Voor de goede orde zij opgemerkt dat sectie geen standaard handeling is. Indien binnen de NODO-procedure de doodsoorzaak achterhaald kan worden zonder sectie, zal deze achterwege blijven. Met andere woorden: er zal niet lichtvaardig tot sectie worden besloten. Denkbaar zou zijn geweest dat om die reden de wetgever – onder bepaalde voorwaarden – de lijkschouwer in het kader van de NODO-procedure de bevoegdheid tot sectie zou hebben gegeven. Toch is daarvoor niet gekozen, in het besef dat sectie een inbreuk op een grondrecht vormt, en dat er een forum moet zijn waarin desgewenst het algemeen belang van het achterhalen van de doodsoorzaak kan worden afgewogen tegen het belang van de ouders. Zoals uit de opzet van artikel 74 blijkt, is het uitgangspunt dat de rechter de toestemming verleent, indien de lijkschouwer daar in het kader van de NODO-procedure om verzoekt. De rechter kan niettemin de toestemming weigeren, indien hij bijvoorbeeld van oordeel is dat de ouders dat emotioneel absoluut niet aankunnen. Dit zal altijd een preciaire afweging zijn, waarbij recht moet worden gedaan aan het neutrale karakter van het onderzoek, dat immers gericht is op het achterhalen van de doodsoorzaak, en niet op het opsporen van strafbare feiten. De uiterst verdrietige omstandigheden kunnen voor ouders een grond zijn om iedere medewerking te weigeren. Een weigering mag als zodanig dus niet worden geïnterpreteerd als zouden zij iets te verbergen hebben. Zouden er overigens vooraf, dan wel gedurende de NODO-procedure, vermoedens rijzen dat strafbare feiten ten grondslag liggen aan het overlijden, dan moet direct de officier van justitie worden verwittigd. Mocht deze vervolgens in het kader van een strafrechtelijk onderzoek een sectie bevelen, dan is op grond van artikel 73 van de wet de beperking van artikel 72 (de toestemming) niet van toepassing.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
A. Klink