

Vergaderjaar 2005–2006

30 564

Voorstel van wet van het lid Arib houdende wijziging van de Wet op de lijkbezorging

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INDIENER

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 7 juli 2006 en de reactie van de indiener d.d. 4 september 2006, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 19 mei 2006 heeft de Tweede Kamer bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Arib houdende wijziging van de Wet op de lijkbezorging, met memorie van toelichting.

Het initiatiefvoorstel strekt ertoe dat alle overleden minderjarigen door een forensisch arts die niet de behandelende arts is, moeten worden geschouwd. Het voorstel voegt daartoe een nieuw artikel 7a toe aan de Wet op de lijkbezorging en voorziet – in een nieuw artikel 2a – in de grondslag voor een ministeriële regeling waarin de kennis en de vaardigheden van de betrokken forensisch arts worden vastgesteld.

Op de opmerkingen van de Raad van State ga ik hieronder in.

1. De schouw door een forensisch geneeskundige
De indienster wil met het voorstel van wet voorkomen dat na het overlijden van kinderen aan een niet-natuurlijke doodsoorzaak onderzoek naar de exacte toedracht en omstandigheden van het overlijden achterwege blijft. Volgens de memorie van toelichting zal er alleen bij een adequate meldingsprocedure, waarbij de huisarts wordt ontlast van het geven van een definitief oordeel over de al dan niet natuurlijke dood van een minderjarige, meer duidelijkheid en inzicht ontstaan over de precieze doodsoorzaak en of mishandeling daarbij een rol heeft gespeeld.¹ In de huidige praktijk komt het voor, aldus de toelichting, dat een verklaring van overlijden van een minderjarige wordt afgegeven, terwijl er twijfel kan bestaan of de dood ten gevolge van een natuurlijke oorzaak is ingetreden. Daarom stelt indienster voor om in alle gevallen van overlijden van minderjarigen een schouw door een forensische geneeskundige te doen plaatsvinden.
De Raad van State stelt voorop dat in veruit de meeste gevallen een minderjarige een natuurlijke dood sterft; vaak als gevolg van een levensbedreigende ziekte.² Een schouw door een forensisch arts in al die gevallen dat een kind een natuurlijke dood is gestorven, kan naar het oordeel van de Raad in deze buitengewoon verdrietige situaties zeer belastend zijn voor de naaste verwanten, mede omdat de verplichting tot inschakeling van een forensisch arts twijfel kan oproepen omtrent de natuurlijke dood. De Raad acht het middel om zonder evidente noodzaak in alle gevallen van overlijden van een

¹ Memorie van toelichting, Dilemma's en knelpunten in de huidige gang van zaken, tweede alinea.

² Uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek over 2001 blijkt dat 848 van de 1578 overleden kinderen in de leeftijdscategorie van 0 tot 14 jaar, gestorven zijn door aandoeningen uit de perinatale periode of aangeboren afwijkingen. In 107 gevallen stierf een kind aan een kwaadaardige ziekte, in 71 gevallen aan een infectieziekte en 34 gevallen werden gekwalificeerd als wiegendood. Als «overige ziekten» werden nog eens 299 gevallen aangemerkt.

minderjarige voor te schrijven dat de schouw dient plaats te vinden door een forensisch arts, niet evenredig aan het daarmee – op zichzelf gerechtvaardigde – te bereiken doel dat gevallen van niet-natuurlijk overlijden van minderjarigen niet «onopgemerkt blijven». Naar het de Raad voorkomt, zijn er voor de door de indienster geschetste problematiek meer proportionele en minder belastende oplossingen te realiseren, zoals een verplichting tot het uitsluitend verrichten van een tweede schouw in gevallen van een onverklaarbare doodsoorzaak. De Raad adviseert het voorstel in dit licht nader te bezien.

1. De Raad van State stelt terecht voorop dat in veruit de meeste gevallen een minderjarige een natuurlijke dood sterft; vaak als gevolg van een levensbedreigende ziekte. De Raad meent dat in deze gevallen een schouw door een forensisch arts voor de naaste verwanten zeer belastend kan zijn, mede omdat de verplichting tot het inschakelen van een forensisch arts twijfel kan oproepen omtrent de natuurlijke dood. Met de Raad van State ben ik van mening dat wanneer een minderjarige overlijdt ten gevolge van een ziekte de ouders en familie niet extra belast dienen te worden, naast het grote verdriet waarmee zij worden geconfronteerd. In de Memorie van Toelichting staat al dat in gevallen van overlijden van minderjarigen als gevolg van ziekte, het afgeven van een verklaring natuurlijke dood alleen een administratieve kwestie zal zijn. Ik sluit hierbij aan bij wat in de «Richtlijnen na het overlijden van Minderjarigen» staat onder 1.3 : «Bij de ontwikkeling van de Richtlijnen is ervoor gekozen dat deze op *alle* overlijdensgevallen van toepassing zijn. De discussie over meldplicht versus meldrecht bij (vermoede) kindermishandeling en/of -verwaarlozing speelt daardoor geen enkele rol bij het in gang zetten van de Richtlijnen. Het is in deze richtlijnen namelijk verplicht, dat behandelend artsen bij *alle* overlijdensgevallen een forensisch geneeskundige inroepen. Deze geeft op basis van onderzoek een verklaring natuurlijke dood af, of niet. Bij een afgifte van een verklaring van natuurlijke dood is de toepassing van de richtlijnen – op een administratieve afhandeling na – ten einde. In zeer veel gevallen zal dit het geval zijn, bijvoorbeeld bij minderjarigen die als gevolg van een ziekte overlijden.»

In de Memorie van Toelichting staat beschreven onder «Wijziging wet op de Lijkbezorging» waarom ik toch heb gekozen voor het inschakelen van een forensisch geneeskundige in alle gevallen van overlijden van een minderjarige. Wanneer niet alle overlijdensgevallen onder de Richtlijnen komen te vallen, blijft er sprake van bepaalde afweging en selectie. Er zou vrijwel niets aan de huidige situatie veranderen. De dilemma's voor artsen, rond het niet afgeven van een verklaring van natuurlijke dood zouden dezelfde blijven, maar nu verschuiven naar het al dan niet inschakelen van een forensische arts.

De Raad van State meent dat sprake is van een extra belasting voor de naaste verwanten, «mede omdat de verplichting tot het inschakelen van een forensisch arts twijfel kan oproepen omtrent de natuurlijke dood». Juist om deze extra belasting, een spoor van «verdacht-zijn», van nabestaanden te voorkomen is er voor gekozen om in alle gevallen van overlijden van een minderjarige een forensisch geneeskundige in te schakelen. Het standaard inschakelen van een forensisch arts bij alle overlijdensgevallen van minderjarigen als een normale, gebruikelijke procedure, waarbij «verdacht zijn» helemaal niet aan de orde is, voorkomt extra belasting.

Als laatste argument voor het kiezen voor inschakelen van een forensisch arts in alle gevallen van overlijden van een minderjarige geldt dat het niet signaleren, en daardoor te weinig rapporteren van aan kindermishandeling en/of verwaarlozing gerelateerde overlijdensgevallen verder wordt teruggedrongen.

De Raad acht het te bereiken doel dat gevallen van niet-natuurlijk overlijden van minderjarigen niet «onopgemerkt blijven» gerechtvaardigd, maar meent dat er meer proportionele en minder belastende oplossingen zijn te realiseren. De Raad noemt als een zodanige oplossing een verplichting tot het uitsluitend verrichten van een tweede schouw in gevallen van een onverklaarbare doodsoorzaak. Ik ben mij ervan bewust dat het inschakelen van een forensisch arts in alle gevallen van overlijden van een minderjarige een grote wijziging betekent ten opzichte van de huidige situatie. Ik ben echter van mening dat het doel, (het niet onopgemerkt laten van niet-natuurlijke doodsoorzaak bij minderjarigen, maar ook het ontlasten van de arts die een beslissing moet nemen met vergaande gevolgen), dit relatief zware «middel» rechtvaardigt.

Wanneer alleen gekozen zou worden voor inschakelen van een forensisch arts in gevallen van een onverklaarbare doodsoorzaak, blijft de arts nog steeds geconfronteerd worden met de beslissing over de doodsoorzaak. De in de Memorie van Toelichting genoemde dilemma's en knelpunten in de huidige gang van zaken blijven dan bestaan: het vaststellen van de doodsoorzaak is vaak moeilijk, de relatie die de arts heeft met de rest van het gezin belemmert de arts bij het toelaten van twijfel en het eventueel doorbreken van de zwijgplicht. Kortom, toelaten van twijfels en het doorbreken van het beroepsgeheim heeft voor de arts in elk geval zware persoonlijke en soms ook juridische en professionele gevolgen, de huisarts beschikt niet over een standaardprocedure en is in veel gevallen ook onvoldoende voor deze situatie opgeleid.

Ik onderschrijf de mening van de Raad dat een «lichtere procedure» wellicht wenselijker zou zijn, maar ben van mening dat het doel van deze wetwijziging – het niet onopgemerkt laten van overlijden van minderjarigen ten gevolge van een niet-natuurlijke doodsoorzaak én het ontlasten van de arts ten aanzien van de beslissing over de doodsoorzaak – alleen op deze eenduidige wijze kan worden gerealiseerd. Kortom de door de Raad gewenste «lichtere procedure» is naar mijn mening niet realistisch in het licht van het beoogde doel.

Ik kan mij voorstellen dat enige verwarring kan ontstaan door het gebruik van «gemeentelijke lijkschouwer» in het oorspronkelijke wetsvoorstel en de introductie van «forensisch arts» in dit wetsvoorstel. Een onderdeel van het werk van de forensisch arts is het optreden als gemeentelijk lijkschouwer. Forensisch arts en gemeentelijk lijkschouwer zijn dus eigenlijk synoniem. Een gemeentelijk lijkschouwer/forensisch arts verricht een uitwendige schouw en voert geen inwendige schouw (autopsie, obductie, sectie) uit. In de wet BIG dienen specifieke beroepseisen gesteld te worden aan de beroepsbeoefenaren. In dit wetsvoorstel is er van uitgegaan dat aan forensische artsen meer specifieke eisen worden gesteld dan aan een arts die tevens als gemeentelijke lijkschouwer functioneert. Naar mijn mening zouden alle schouwingen (van minderjarigen en van volwassenen) verricht moeten worden door een forensisch arts, die voldoet aan bepaalde kwaliteitseisen ten aanzien van kennis en vaardigheden. Momenteel is het zo dat ongeveer 300 artsen werkzaam zijn als gemeentelijk lijkschouwer. Ongeveer de helft van deze artsen zijn voldoende opgeleid, omdat zij opgeleid zijn tot forensisch arts of op andere wijze aan dezelfde kwaliteitseisen ten aanzien van kennis en vaardigheden kunnen voldoen. Omdat dit wetsvoorstel zich richt op de procedure na het overlijden van minderjarigen heb ik er voor gekozen de forensisch arts, naast de gemeentelijke lijkschouwer op te nemen om er voor te zorgen dat overleden minderjarigen altijd gezien worden door een forensisch arts die voldoet aan de kwaliteitseisen. Aangezien de keuze voor een forensisch arts in plaats van een gemeentelijke lijkschouwer in alle gevallen van lijkschouw, hoewel deze mijn voorkeur heeft, tot meer gevolgen zou leiden kies ik er in dit wetsvoorstel voor de procedure na overlijden van een minderjarige in ieder geval goed te regelen en mij derhalve slechts op dit deel van de Wet op de Lijkbezorging te richten.

2. Minderjarigen

De Raad begrijpt dat het de bedoeling is¹ dat een forensisch arts niet alleen de ongeveer 1800 levend geboren en die tijdens de minderjarigheid overlijden, zou moeten schouwen, maar dat deze ook in geval van perinatale sterfte (binnen een week na de geboorte) en van neonatale sterfte (tot vier weken na de geboorte) een schouw zou moeten verrichten. Het is de Raad, gelet op het met het wetsvoorstel beoogde doel te voorkomen dat geen onderzoek wordt gedaan naar de doodsoorzaak bij niet-natuurlijk overlijden van minderjarigen, niet duidelijk waarom ook in deze situaties een schouw door een forensisch arts zou moeten plaatsvinden. Het ligt niet voor de hand dat, zo in deze situaties een baby een niet-natuurlijke dood zou sterven, dit nu al «onopgemerkt zou blijven». De Raad adviseert deze situaties uit te sluiten van de voorgestelde schouwing.

¹ Zie ook memorie van toelichting, Financiële gevolgen van dit wetsvoorstel, eerste alinea.

2. Het is de Raad niet duidelijk waarom een forensisch arts betrokken moet worden bij het vaststellen van de doodsoorzaak bij perinatale (binnen een week na de geboorte) en neonatale (binnen vier weken na de geboorte) sterfte. De Raad meent dat het niet voor de hand ligt dat een niet-natuurlijke dood op deze leeftijd onopgemerkt zou blijven. De Raad adviseert deze situaties uit te sluiten van de verplichting dat een forensisch arts moet worden ingeschakeld. Ik ben het niet eens met de visie van de Raad in deze. Ik zou mij kunnen voorstellen dat een niet-natuurlijke dood in de perinatale periode inderdaad niet onopgemerkt zou blijven. Immers, de verloskundige en kraamverzorgster hebben nog regelmatig contact met het gezin. Toch vraag ik mij af of deze beroepsbeoefenaren voldoende kennis en ervaring hebben om een niet-natuurlijke dood te herkennen. Juist bij baby's kan een lichte mate van verwaarlozing of mishandeling verstrekkende gevolgen hebben. Voor kinderen in de neonatale periode zie ik geen verschil ten opzichte van oudere minderjarigen. Helaas voert de Raad geen argumenten aan waaruit zou blijken dat een niet-natuurlijke dood in perinatale of neonatale periode niet onopgemerkt blijft. Gezien het doel van deze wet blijf ik derhalve van mening dat in alle gevallen van overlijden van minderjarigen, ook in de peri- en neonatale periode, een forensisch arts dient te worden ingeschakeld.

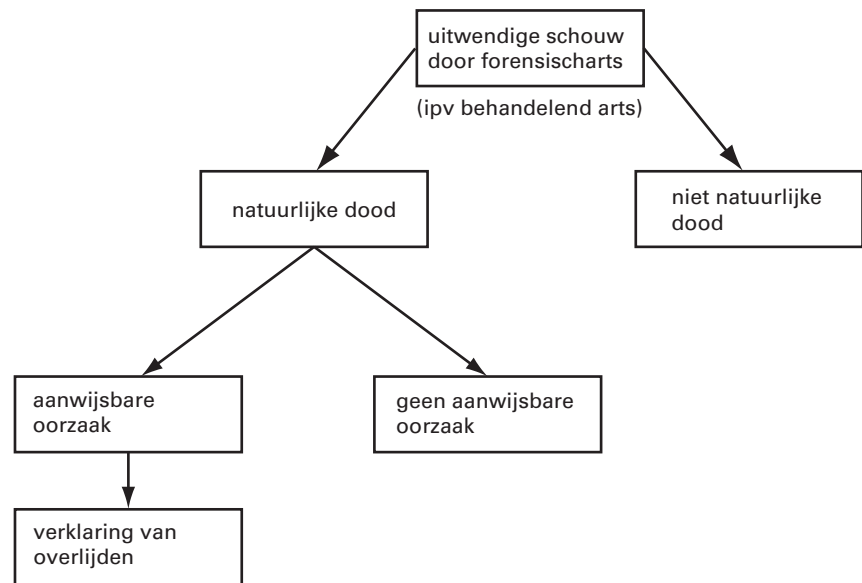
3. «Klinische sectie»

Het voorgestelde artikel 7a, derde lid, bepaalt dat in alle gevallen dat de forensisch arts geen verklaring van overlijden afgeeft, een «klinische sectie» door een gemeentelijke lijkschouwer of een forensisch arts plaatsvindt. Artikel 10, eerste lid, van de Wet op de lijkbezorging bepaalt dat de gemeentelijke lijkschouwer in gevallen waarin geen verklaring van overlijden wordt afgegeven, onverwijld verslag uitbrengt aan de officier van justitie en de ambtenaar van de burgerlijke stand waarschuwt. Dit artikellid is volgens onderdeel F van het wetsvoorstel van overeenkomstige toepassing als geen verklaring van overlijden van de minderjarige wordt afgegeven door de forensisch arts. De Raad ziet geen goede reden om in deze gevallen zowel de weg van inschakeling van de officier van justitie als de weg van de «klinische sectie» te volgen. De Raad adviseert om in deze gevallen steeds de weg te volgen van artikel 10, eerste lid, van de Wet op de lijkbezorging en het dan aan de officier van justitie over te laten om eventueel te beslissen tot sectie. Daarmee wordt zoveel mogelijk respect getoond voor het lichaam van de overleden minderjarige.

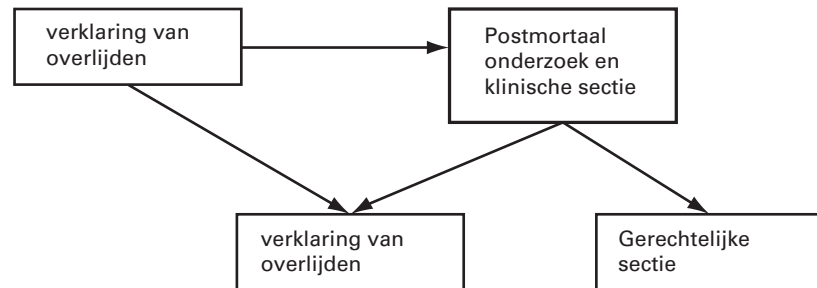
3. Artikel 10, eerste lid van de Wet op de Lijkbezorging bepaalt dat de gemeentelijke lijkschouwer bij niet-natuurlijke dood onverwijld verslag uitbrengt aan de officier van justitie en de ambtenaar van de burgerlijke stand waarschuwt. Volgens onderdeel F van het wetsvoorstel geldt dit ook als geen verklaring van overlijden van een minderjarige wordt afgegeven door de forensisch arts. In het voorgestelde artikel 7a werd bepaald dat in alle gevallen dat de forensisch arts geen verklaring van overlijden afgeeft, klinische sectie plaatsvindt. De Raad ziet geen reden om bij minderjarigen zowel de weg via de officier van justitie als de weg van «klinische sectie» te volgen en adviseert de beslissing over eventuele sectie over te laten aan de officier van justitie. Ik zal dit advies volgen; ik ben het volledig eens met de Raad van State, dat op deze wijze zoveel mogelijk respect wordt getoond voor het lichaam van de overleden minderjarige. De tekst onder onderdeel D, artikel 7a, is dienovereenkomstig aangepast.

Voor alle duidelijkheid geef ik hieronder aan hoe de procedure na overlijden van een minderjarige er na van kracht worden van dit wetsvoorstel verloopt:

Overlijden van een minderjarige



Officier van Justitie



Na het overlijden van een minderjarige bepaalt de forensisch arts of er sprake is van een natuurlijke dood. Wanneer er duidelijke aanwijzingen zijn die wijzen op een oorzaak voor het overlijden zal de forensisch arts een natuurlijke dood vaststellen. In dat geval wordt een verklaring van overlijden afgegeven. Dit zal zo zijn bij kinderen die bijvoorbeeld na een ernstige ziekte overlijden of bij baby's die met ernstige afwijkingen zijn geboren maar niet levensvatbaar zijn. Als de forensisch arts zeker weet dat er geen sprake is van een natuurlijke dood wordt de officier van Justitie ingeschakeld, die een gerechtelijke sectie zal laten uitvoeren. Wanneer een kind overlijdt zonder aanwijsbare oorzaak zal de forensisch arts ook de officier van Justitie inschakelen. Deze zal beslissen of het lichaam toch vrijgegeven kan worden of dat postmortaal onderzoek door de kinderarts en een klinische sectie plaats moeten vinden. Wanneer bij onderzoek of klinische sectie aanwijzingen voor een misdrijf worden gevonden kan een aanvullend gerechtelijk onderzoek of sectie nodig zijn.

4. De forensisch arts

Ingevolge het voorgestelde artikel 2a is de forensisch arts een arts die over bij ministeriële regeling vast te stellen kennis en vaardigheden beschikt en die als blijk daarvan een bij die ministeriële regeling vastgesteld certificaat heeft ontvangen.

De Raad merkt op dat, zo er grond is specifieke beroepseisen te stellen aan degene die een overleden minderjarige schouwt, het niet juist voorkomt om wel deze eisen te stellen aan degene die een overleden minderjarige schouwt,

maar deze eisen niet te stellen bij andere gevallen van schouw door de gemeentelijke lijkschouwer. Voorts merkt de Raad op dat het de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (Wet BIG) is, en niet de Wet op de lijkbezorging, die voor dergelijke beroepseisen de grondslag dient te bieden.¹ Dan gelden de waarborgen die de Wet BIG biedt voor de beroepsuitoefening in de individuele gezondheidszorg. De Raad adviseert in een regeling in of op grond van de Wet BIG te voorzien.

4. De Raad van State merkt terecht op dat de specifieke beroepseisen voor schouwing van minderjarigen evenzeer dienen te gelden voor andere gevallen van schouw. De grondslag voor specifieke beroepseisen wordt geboden in de Wet beroepen individuele gezondheidszorg. De Raad merkt terecht op dat deze beroepseisen niet thuishoren in de Wet op de lijkbezorging. De Raad adviseert in een regeling in of op grond van de Wet BIG te voorzien. Dit advies heb ik overgenomen. De wetstekst is dienovereenkomstig aangepast. Ik heb er voor gekozen bij minderjarigen de lijkschouw te laten verrichten door de forensisch arts. Bij meerderjarigen kan de schouw ook door een gemeentelijke lijkschouwer worden verricht, zoals dat ook nu volgens de wet het geval is. Zoals eerder uiteengezet heeft het mijn voorkeur alle schouwingen door een forensisch arts te laten plaatsvinden. Dit wetsvoorstel beperkt zich echter tot de procedure na overlijden van een minderjarige.

5. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

5. De redactionele kanttekeningen van de Raad van State zijn overgenomen en verwerkt.

De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. van Dijk

De indiener
Arib

¹ Forensische geneeskunde is geen erkend specialisme als bedoeld in artikel 14 Wet BIG. Het komt ook niet voor in het profielregister van de sociaalgeneeskundige registratiecommissie, zijnde een register wat «semi-erkende» specialismen in de beroepsgroep bevat.

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W04.06/0167 met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- Artikel I aanpassen als volgt:
- In de voorgestelde artikelen 2a, 6, eerste lid, en 7a, eerste en derde lid, het woord «geneeskundige» telkens vervangen door: arts.
- Het voorgestelde artikel 7a, eerste lid, als volgt formuleren: Indien de schouwing, bedoeld in artikel 7, eerste lid, een minderjarige betreft, wordt deze door een forensisch arts verricht.
- De in het voorgestelde artikel 7a, derde lid, gebruikte term «klinische sectie» definiëren.
- Het voorgestelde artikel 12, tweede lid, als volgt formuleren:
2. Indien de overledene minderjarig is, wordt het verlof tot begraving of verbranding niet verleend dan nadat een verklaring als bedoeld in artikel 7a, tweede of vierde lid, is overgelegd, dan wel een verklaring waaruit blijkt van geen bezwaar van de officier van justitie tegen begraving of verbranding.