

Vergaderjaar 2006–2007

30 564

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

Nr. 6

VERSLAG

Vastgesteld 26 oktober 2006

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de indienster de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

Inhoud van het wetsvoorstel
Financiële gevolgen van het wetsvoorstel
Inwerkingtreding van deze wetwijziging

Inhoud van het wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel.

Zij danken de initiatiefneemster voor haar inzet in dezen.

Hoewel de beweegredenen van indienster om elk mogelijk geval van kindermishandeling dat de dood tot gevolg heeft, op te sporen op zichzelf begrijpelijk en ook verdedigbaar zijn, hebben deze leden toch een aantal vragen en opmerkingen, vooral over de vraag in hoeverre dit middel van de verplichte lijkschouwing in verhouding staat tot het gewenste doel.

De kern van het initiatiefvoorstel is dat in alle gevallen waarin minderjarige overlijden een lijkschouwing door een forensische deskundige moet plaatsvinden en vaststelling van de dood door de behandelende arts niet volstaat en volgens de indienster zelfs ongewenst is.

De indienster baseert zich in haar initiatiefwetsvoorstel voornamelijk op een uitzending van Netwerk van 1 februari 2006 waarin een onderzoek onder 217 artsen werd gepresenteerd waaruit blijkt dat veertig procent van de artsen zegt onvoldoende tot helemaal niet toegerust te zijn om een lijkschouwing te verrichten. Maar liefst tachtig procent van de onderzochte artsen antwoordt in dat onderzoek dat eventuele letsels onvoldoende herkend en geïnterpreteerd kunnen worden. Elf procent van de huisartsen zegt een verklaring van natuurlijke dood af te hebben terwijl er toch enige twijfel was over de doodsoorzaak. Op zichzelf is dit verontrustend.

¹ Samenstelling:

Leden: Kalsbeek (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), voorzitter, Van Beek (VVD), ondervoorzitter, Van der Staaij (SGP), Wilders (Groep Wilders), De Pater-van der Meer (CDA), Eerdmans (Groep Eerdmans/van Schijndel), Duyvendak (GL), Spies (CDA), Sterk (CDA), Van der Ham (D66), Algra (CDA), Haverkamp (CDA), Van Fessem (CDA), Smilde (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (Groep Nawijn), Boelhouwer (PvdA), Dubbelboer (PvdA), Hermans (LPF), Griffith (VVD), Nijs (VVD), Irrgang (SP), Meijer (PvdA), Özütok (GL), Wagner (PvdA), Vacature (SP) en Vacature (VVD).
Plv. leden: De Vries (PvdA), Fierens (PvdA), Weekers (VVD), Slob (CU), Szabó (VVD), Rambocus (CDA), Vacature (LPF), Van Gent (GL), Çörüz (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Koşer Kaya (D66), Eski (CDA), Knops (CDA), Van Bochove (CDA), Van Hijum (CDA), Hamer (PvdA), Hermans (LPF), Leerdam (PvdA), Wolfsen (PvdA), Vacature (VVD), De Vries (VVD), Van der Sande (VVD), Kant (SP), Tjon-A-Ten (PvdA), Halsema (GL), Dijsselbloem (PvdA), De Wit (SP) en Balemans (VVD).

Met de initiatiefneemster zijn de leden van de CDA-fractie van mening dat alles gedaan moet worden om te bereiken dat gevallen van kindermishandeling die leiden tot de dood van kinderen opgespoord én bestraft worden. Zij zijn echter wel van mening dat indienster een beeld oproept alsof in een substantieel aantal gevallen van overlijden van kinderen kindermishandeling de oorzaak is én in een groot aantal gevallen de echte oorzaak van overlijden door de behandelende arts niet vastgesteld kan worden en dat daarom deze rigoureuze maatregel in de wet gerechtvaardigd is. Op welke feiten baseert de indienster zich?

Zijn geen andere, meer proportionele, mogelijkheden bekeken zijn om het doel te bereiken? Heeft de indienster er ook aan gedacht om de aandacht die er nu al voor forensische geneeskunde is in de opleiding tot basisarts aan een nadere analyse te onderwerpen? Te denken valt bijvoorbeeld aan een verbeterde module forensische geneeskunde in de opleiding tot basisartsen. Hierin zou dan ook aandacht kunnen worden besteed om zelfs bij de geringste twijfel over de doodsoorzaak wel degelijk een forensische arts een lijkschouwing te laten uitvoeren, zoals overigens nu ook wordt voorgesteld in het wetsvoorstel 30 696 dat de regering aan de Kamer heeft aangeboden. Zelfs als dat gevallen betreft waarin er een relatie is met de behandelend arts. Juist een huisarts weet vaak meer van de gezinssituatie en mogelijke achterliggende oorzaken van de dood. Wat denkt de indienster van de mogelijkheid om per 2008 het Electronisch Kind Dossier te gebruiken waardoor bij twijfel over de doodsoorzaak meer inzicht in de (medische) achtergrond van het desbetreffende gezin kan worden verkregen?

Heeft de indienster – mede gezien het advies van de Raad van State – niet overwogen om een tweede schouw alleen verplicht te stellen indien er een onverklaarbare doodsoorzaak aan de orde is?

De leden van de CDA-fractie vragen aan de indienster ook of zij ervan op de hoogte is dat in veruit de meeste gevallen een minderjarige een natuurlijke dood sterft, vaak als gevolg van een levensbedreigende ziekte. Deelt zij de mening van de leden van de CDA-fractie dat het door haar voorgestelde middel wel eens erger dan de kwaal zou kunnen zijn?

Immers, in alle gevallen waarin er een natuurlijke dood aan de orde is, moet ingevolge het voorliggende initiatiefvoorstel tóch een lijkschouwing plaatsvinden. De leden van de CDA-fractie vragen aan de indienster dan ook of zij zich realiseert wat dit kan betekenen in families die toch al door verdriet getroffen zijn, bijvoorbeeld in gevallen waarin een terminale ziekte van een kind leidt tot de dood en waarna dan – volgens indienster – een lijkschouwing moet plaatsvinden? Realiseert zij zich welke inbreuk de wetgever in zo'n geval op de privacy van een een gezin maakt?

De leden van de CDA-fractie zijn het eens met de indienster dat er zware verantwoordelijkheid rust op de schouders van de behandelend arts (veelal de huisarts), doch benadrukken dat deze verantwoordelijkheid evenzeer zou rusten op een derde arts die de doodsoorzaak vaststelt. Ook vragen de leden van de CDA-fractie aan indienster of zij zich bewust is van het feit dat behandelende artsen (veelal huisartsen) tal van zeer verantwoordelijke beslissingen moeten nemen in hun dagelijkse werk?

Door het middel van de lijkschouwing van uitzondering naar regel te wijzigen veronderstelt de indienster daarmee een (nagenoeg) sluitende procedure te hebben ontworpen, terwijl dat natuurlijk nog steeds niet het geval is en er daarentegen wel een aantal ongewenste neveneffecten optreedt. Deze wetswijziging leidt tot maatregelen die in misschien wel 95% van de gevallen overbodig zijn met als gevolg onnodige belasting van gezinnen in rouw waar de behandelende arts voor 100% zekerheid de doodsoorzaak van minderjarigen kan vaststellen (bijvoorbeeld in gevallen van levensbedreigende ziektes). Het betekent ook onnodig vertragende bureaucratie én de kosten om forensische artsen in alle gevallen van overlijden van minderjarigen in te zetten.

De leden van de CDA-fractie vragen overigens nog op welke gronden

indienster een onderscheid maakt tussen kinderen en volwassenen. Immers, zij stelt in de memorie van toelichting nog eens dat, ondanks haar kritiek op de kwaliteit van de gemeentelijke lijkschouwers, ze wél kiest voor een verplichte schouw door een forensisch arts bij kinderen, maar niet bij volwassenen. Waarom heeft de indienster haar lijn van een verplichte tweede lijkschouwing bij kinderen niet doorgetrokken naar een initiatiefvoorstel waarin dit ook voor volwassenen wordt geregeld?

Kindermishandeling is een groot probleem, constateren de leden van de PvdA-fractie. Jaarlijks overlijden 50 tot 100 kinderen aan de gevolgen van kindermishandeling. Het gaat hier gemiddeld om tenminste één kind per week. In lang niet alle gevallen van kindermishandeling komt de waarheid aan het licht.

Soms niet, omdat de behandelend arts tegen beter weten in toch een verklaring van een natuurlijke doodsoorzaak afgeeft. (Volgens hoogleraar Opvoedkunde J. Hermans geeft een kwart van de artsen toch op dat sprake is van een natuurlijke dood, ook als zij weten dat het kind overleden is aan de gevolgen van mishandeling en er dus sprake is van een niet-natuurlijke dood). Soms niet, omdat het misdrijf simpelweg niet ontdekt wordt.

In veel gevallen is de betrokken arts niet of niet voldoende opgeleid om de signalen van kindermishandeling te herkennen. Dit met alle mogelijke gevolgen voor eventuele andere kinderen in het desbetreffende gezin. De leden van de PvdA-fractie hebben dan ook met instemming kennisgenomen van dit initiatief wetsvoorstel. Toch hebben deze leden nog aan aantal vragen.

Indienster vindt het wenselijk dat niet de huisarts, maar de forensisch geneeskundige in alle gevallen degene is die zich uitsprekt over het al dan niet natuurlijk zijn van de dood bij kinderen. De forensisch arts is immers bij uitstek de deskundige en heeft geen band met de familie van het overleden kind. Kan indienster toelichten waarin de deskundigheid van de huisarts verschilt van die van een forensisch deskundige? Is het waar dat er inmiddels in de opleiding tot arts meer aandacht wordt besteed aan forensische geneeskunde? Zo ja, acht zij dit voldoende of vindt zij het wenselijk dat ook deze recent opgeleide artsen een forensisch arts inschakelen?

Ook signaleert indienster een probleem op het gebied van de opleiding van gemeentelijke lijkschouwers. Op dit moment voldoet, volgens indienster, slechts de helft van de als lijkschouwer werkzame artsen aan de benodigde opleidings- en of kwaliteitseisen. Op welke wijze kan dit verbeterd worden? Op welke termijn kan volgens indienster wel worden voldaan aan deze eisen?

In het initiatiefwetsvoorstel wordt voorgesteld om alle kinderen die overlijden voor het achttiende levensjaar te laten onderzoeken door een forensisch arts. Waarom is er voor de leeftijd van 18 jaar en bijvoorbeeld niet voor 14 jaar gekozen? Hoe gaat dit onderzoek in de praktijk? In de memorie van toelichting stelt indienster dat het afgeven van een verklaring van een natuurlijke doodsoorzaak slechts een administratieve kwestie is als een minderjarige door ziekte overlijdt. Kan indienster dit toelichten? Hoe ziet deze procedure eruit en waarin verschilt deze procedure van een «normale» procedure? Op welke wijze kan gegarandeerd worden dat deze administratieve procedure niet belastend is voor de ouders en naaste verwanten die zich toch al in buitengewoon verdrietige omstandigheden bevinden?

Op welke wijze verandert de rol van de behandelende arts door deze wetswijziging? Wordt de behandelende arts nog betrokken bij het onderzoek of speelt deze arts na de melding van het overlijden geen rol meer? Is er overleg gevoerd met huisartsen en andere belanghebbenden uit het veld over dit initiatiefwetsvoorstel? Zo ja, met wie en wat waren de reacties uit het veld op dit initiatief?

In de praktijk bestaat er nog enige onduidelijkheid over de sectie. Is het waar dat niet in alle gevallen sectie wordt verricht? Zo ja, kan indienster toelichten in welke gevallen wel en in welke gevallen geen sectie plaatsvindt. Wie voert de sectie uit? Kunnen ouders sectie weigeren of blijven de regels rondom de sectie onveranderd? Graag krijgen zij een toelichting op dit punt.

In tegenstelling tot de Raad van State vindt indienster dat er ook een forensisch arts betrokken moet worden bij het vaststellen van de doodsoorzaak bij perinatale en neonatale sterfte. Het argument dat verloskundigen en kraamverzorgenden veel contact hebben met het gezin en dat daardoor de kans kleiner is dat een dergelijk drama onopgemerkt blijft, overtuigt niet. De leden van PvdA-fractie vrezen dat een aantal gevallen van een niet-natuurlijke dood onopgemerkt zullen blijven, omdat kindermishandeling bij baby's vaak voorkomt en ook lastig te constateren is. Uit onderzoek van TNO Preventie en Gezondheid (medische vaktijdschrift The Lancet van 7 oktober 2004) blijkt, dat één op de twintig ouders in Nederland op huilen van hun baby reageert op een wijze die grenst aan mishandeling. «Ze schudden de baby door elkaar, smoren het geluid met hand of doeken of ze delen tikken uit.» Bovendien is het voor deskundigen vaak al erg lastig om een niet-natuurlijke dood te ontdekken. Dit geldt juist ook voor mishandeling van baby's. Ook zegt 80 procent van de huisartsen dat zij in de afgelopen vijf jaar geen enkele lijkschouwing bij minderjarigen hebben verricht. Op basis van deze gegevens is het niet waarschijnlijk dat alle gevallen van een niet-natuurlijke dood bij baby's worden opgemerkt. De leden van de PvdA-fractie achten het daarom wenselijk dat indienster het wetsvoorstel op dit punt niet aanpast.

Voorts vinden de leden van de PvdA-fractie het belangrijk dat scherp zicht komt op de aard, omvang en omstandigheden waaronder dodelijke kindermishandeling plaatsvindt. Deze kennis kan bijdragen aan bijvoorbeeld het organiseren van opvoedondersteuning «op maat» en het verbeteren van het preventiebeleid in het algemeen. Goede registratie en een centraal punt waar de informatie verzameld wordt, zijn daarbij van groot belang. Is indienster van mening dat de wet op dit punt in de voorgestelde vorm volstaat of acht zij aanpassing noodzakelijk?

Tenslotte vragen de leden van de PvdA-fractie waarom indienster een initiatiefwetsvoorstel heeft ingediend, terwijl zij op de hoogte was van het feit dat de regering al een wetwijziging in voorbereiding had. Kan indienster uitleggen waarom zij er toch voor heeft gekozen om met een eigen initiatiefwetsvoorstel te komen? Welke zijn volgens haar de verschillen tussen haar voorstel en het voorstel van de regering op dit punt? Kan indienster toelichten waarom zij op bepaalde cruciale punten andere keuzen heeft gemaakt?

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel van wet van het lid Arib houdende wijziging van de Wet op de lijkbezorging. Het wetsvoorstel heeft betrekking op één punt, namelijk dat bij alle overlijdensgevallen van minderjarigen standaard een forensische arts ingeschakeld dient te worden. Het lid Arib heeft dit initiatief genomen omdat het wetsvoorstel van de regering met betrekking tot een wijziging van de Wet op de lijkbezorging te lang op zich liet wachten. Inmiddels heeft ook de regering een wetsvoorstel terzake ingediend (Kamerstuk 30 696). Dat regelt overigens meer zaken, maar dat terzijde. De leden van de VVD-fractie zijn benieuwd naar de reactie van de indienster op het voorstel van de regering als het gaat om het overlijden van minderjarigen. Voorgesteld wordt om in alle gevallen van het overlijden van minderjarigen nader onderzoek te laten doen naar de oorzaak van het overlijden en wel door een forensische arts. Het komt de leden van VVD-fractie voor dat nader onderzoek niet hoeft plaats te vinden als er evident sprake is van natuurlijk overlijden. Naar hun mening is dat onnodig belastend voor de

ouders. Hoe kijkt de indienster aan tegen die extra belasting voor de ouders in dezen? Blijft er als het voorstel wordt gevolgd nog een rol weggelegd voor de gemeentelijke lijkschouwer als het gaat om het overlijden van minderjarige kinderen? Zo ja, hoe ziet die rol eruit? Is de indienster, gelet op het feit dat artsen niet altijd beschikken over de kennis om een lijkschouwing goed uit te voeren, van mening dat de gemeentelijke lijkschouwer in feite altijd een forensische arts zou moeten zijn? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de indienster. Overigens merken de leden van de VVD-fractie op dat zij de door de indienster geuite zorgen ten aanzien van kindermishandeling dan wel verwaarlozing delen. Daar willen zij geen enkel misverstand over laten bestaan.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel dat beoogt alle overleden minderjarigen te laten schouwen door een forensische geneeskundige. Hierover hebben de leden van de fractie van de ChristenUnie de volgende vragen en opmerkingen.

Zij vragen wat de reactie van de indienster is op het wetsvoorstel van de regering. Deze leden vragen in welke mate er afstemming is geweest tussen de indienster van het voorliggende wetsvoorstel en de regering over het wetsvoorstel van de regering. Veruit de meeste kinderen sterven aan een natuurlijke dood, veelal als gevolg van een levensbedreigende ziekte. Waarom acht de indienster het desondanks nodig dat alle gevallen worden beoordeeld door een forensische geneeskundige? De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de mening van de indienster over het feit dat het instellen van forensisch onderzoek bij overlijden een zware belasting voor de nabestaanden is. Daarnaast vragen deze leden de indienster naar de reden dat zij heeft gekozen voor het verplicht stellen van forensisch onderzoek bij overlijden en niet voor het verplicht stellen van contact tussen de behandelende arts en de gemeentelijke lijkschouwer, zoals het wetsvoorstel van de regering beoogt.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij steunen graag de doelstelling om kindermishandeling krachtig te bestrijden en de consequenties daarvan zo goed mogelijk in beeld te brengen. Een betere regeling van de gang van zaken bij de onnatuurlijke dood van minderjarigen kan wellicht bijdragen aan het voorkomen en bestrijden van kindermishandeling. De leden van de SGP-fractie vinden de voorliggende voorstellen daarvoor echter niet de juiste weg.

Het aantal gevallen van onnatuurlijke dood bij minderjarigen op het geheel van sterfgevallen onder minderjarigen is relatief beperkt. Met het voorliggende wetsvoorstel wil de indienster bij alle gevallen van overlijden van minderjarigen, dus ook in gevallen waarbij een natuurlijke doodsoorzaak zonder meer duidelijk is, een lijkschouwing laten verrichten. De leden van de SGP-fractie vinden dat onnodig en disproportioneel. Daarbij legt zo'n verplichting een grote emotionele druk op de nabestaanden, die toch al zoveel te verwerken hebben. Ouders kunnen zich geheel ten onrechte verdacht voelen als nader onderzoek moet worden verricht naar de doodsoorzaak. Heeft de indienster deze effecten overwogen en hoe weegt zij die? De aan het woord zijnde leden delen het gevoel van de indienster dat niet lichtvaardig een natuurlijke doodsoorzaak mag worden vastgesteld. Bij de minste twijfel dient er nader onderzoek plaats te vinden. Inmiddels heeft de regering op dat punt een voorstel aan de Kamer voorgelegd. De leden van de SGP-fractie denken dat ook daarmee tegemoet wordt gekomen aan de terechte zorgen van de indienster. Hoe beoordeelt de indienster de introductie van de zogenaamde NODO-procedure?

Financiële gevolgen van het wetsvoorstel

Kan de indienster overigens de exacte administratieve lastenstijging ingevolge dit initiatiefwetsvoorstel meedelen, vragen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de indienster hoe zij de kosten die gepaard gaan met het inzetten van forensische geneeskundigen op alle overleden minderjarigen, wil financieren.

Inwerkingtreding van deze wetwijziging

Er wordt gesteld dat er voldoende gekwalificeerde forensische geneeskundigen moeten zijn, wil er sprake zijn van een zorgvuldige procedure. Zo nodig zal er dus een overgangstermijn in acht genomen moeten worden. Aan welke termijn denkt de indienster? De leden van de VVD-fractie wijzen erop dat het onderdeel van het wetsvoorstel van de regering dat op onderhavige kwestie betrekking heeft, vrij snel in werking kan treden. Op die manier kan er veel sneller worden gewerkt aan het opsporen van eventuele kindermishandeling. Wat is het oordeel van de indienster hierover, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben enkele vragen in het geval de procedure wordt gewijzigd, zoals de indienster voorstelt. Deze leden vragen of de indienster zelf ideeën heeft op welke manier en op welke termijn zij wil komen tot voldoende gekwalificeerde forensische geneeskundigen?

De voorzitter van de commissie,
Noorman-den Uyl

De griffier van de commissie,
De Gier