



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

De heer J.W. Remkes
minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

doorkiesnummer (070) 373 8602	uw kenmerk 2006-0000106200	bijlage(n)
onderwerp adviesaanvraag wijziging Wet op de lijkbezorging	ons kenmerk SEZ/U200600781	datum 24 mei 2006

Geachte heer Remkes,

In uw brief van 3 april 2006 nodigt u ons uit te reageren op een concept voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de lijkbezorging met bijbehorende Memorie van Toelichting. In onze reactie gaan wij in op de voorgestelde wijzigingen die van direct belang zijn voor gemeenten en vragen wij aandacht voor een aantal zaken die in onze opvatting nog niet zijn geregeld.

Algemeen

De huidige Wet op de lijkbezorging (Wlb) is inmiddels vijftien jaar in werking. In die vijftien jaar hebben wij door de vele reacties op en vragen over de wet die bij ons binnenkwamen, een goed beeld kunnen krijgen van de feitelijke werking ervan. Ook zijn wij hierdoor geattendeerd op de onderdelen van de wet die knelpunten opleveren of anderszins om aandacht vragen. Regelmatig overleg met organisaties als het Landelijk Overleg Begraafplaatsen en GGD Nederland, deskundigen uit 'het veld' en van uw departement heeft verder bijgedragen aan onze beeldvorming.

Ten tijde van de evaluatie van de Wet op de lijkbezorging hebben wij u onze ervaringen kenbaar gemaakt (MAV/1999002186; SEZ/20020001192). Een aantal aandachtspunten heeft u inmiddels verwerkt in het concept voorstel van wet tot wijziging van de Wlb, een aantal echter niet. Hieronder gaan wij artikelsgewijs in op de voorgestelde wetswijzigingen en vragen nogmaals aandacht voor onderdelen van de Wlb die ook nu nog een optimale persoonlijke en gemeentelijke invulling aan de lijkbezorging in de weg staan.

Artikel 2 **Definities lijk en doodgeborenen**

VNG standpunt:

-maak het praktisch mogelijk dat een menselijke vrucht van minder dan 24 weken kan worden begraven.

Dit artikel bepaalt onder meer dat de Wlb niet van toepassing is op menselijke vruchten die na een zwangerschap van minder dan 24 weken ter wereld zijn gekomen. Men kan, tot op zekere hoogte en binnen bestaande regelgeving, zelf beslissen hoe te handelen. In de praktijk wordt meestal op de daartoe geëigende manier door ziekenhuizen gehandeld. Steeds vaker horen wij echter dat ouders de wens hebben zelf een bestemming te kiezen voor hun dode kindje. Hoewel de regelgeving zich hier in het algemeen niet tegen verzet, blijkt dat ziekenhuizen, begraafplaatsen en crematoria daar nog wat onwennig en soms onwillig tegenover staan. Bij begraafplaatsen en crematoria heeft dat vooral te maken met het ontbreken van het verlof tot begraven of cremeren. Dit is immers niet nodig in dit soort gevallen. De aanwezigheid van een verlof biedt echter aan de begraafplaats of crematorium de mogelijkheid vast te stellen dat het lichaam dat wordt aangebracht mag worden gecremeerd of begraven. Wij pleiten ervoor een praktische methode te ontwikkelen om begraafplaatsen en crematoria te laten vaststellen dat zij niet in strijd met de wet handelen. Wellicht kan dit door afspraken te maken met de inspectie voor de gezondheidszorg over het afgeven van een doktersattest in voorkomende gevallen aan de ouders waaruit de leeftijd van de vrucht blijkt.

Artikel 4 **Gemeentelijke lijkschouwer**

VNG standpunten:

-de lijkschouw is een pré-opsporingsactiviteit als een verklaring van overlijden niet kan worden afgegeven

-de kosten van deze lijkschouw dienen te worden gecompenseerd of niet langer ten laste te komen van gemeenten

-de circulaire 'afbakening tussen politie en justiekosten' dient te worden aangepast

Burgemeester en wethouders zijn verantwoordelijk voor het benoemen van een gemeentelijke lijkschouwer. De gemeentelijke lijkschouwer schouwt een lijk indien de behandelend arts niet overtuigd is van een natuurlijke dood of er geen arts aanwezig is. Indien de lijkschouwer concludeert dat er sprake is van een natuurlijke dood wordt een overlijdensverklaring afgegeven. Indien hij hiervan niet overtuigd is, legt hij de zaak voor aan de officier van justitie. De lijkschouwer heeft in dit geval in feite een tweeledige taak doordat hij enerzijds aan de officier van justitie rapporteert en anderzijds contact heeft met de ambtenaar van de burgerlijke stand. Wij stellen vast dat die laatste activiteit alleen procedureel is en dient om kenbaar te maken dat voor betreffende overledene geen overlijdensverklaring mag worden afgegeven. Bij de eerste activiteit wordt de lijkschouwer aangesproken op zijn inhoudelijke kwaliteit en forensische kennis. Deze bieden de officier van justitie mede de basis om te kunnen beslissen over opsporings- en vervolgonderzoek. De lijkschouw is in dit geval een pré-opsporingsactiviteit ten dienste van de officier van justitie. Ook de werkgroep forensische geneeskunde, een werkgroep onder voorzitterschap van het ministerie van Justitie, heeft deze conclusie getrokken (rapport *'Forensische Geneeskunde, een nieuwe praktijk'*).

De benoemingsprocedure leidt ertoe dat er een relatie tussen het gemeentebestuur en de benoemde arts ontstaat. Die relatie houdt onder meer in dat ook de kosten van de lijkschouw als onderdeel van het opsporing- en vervolgonderzoek aan de gemeenten worden doorberekend. Wij hebben sterk de indruk dat deze kosten zijn gestegen en nog zullen stijgen mede als gevolg van de professionalisering van de beroepsgroep en de extra werkzaamheden die de lijkschouwer op verzoek van justitie en politie uitvoert. Aangezien de gemeentelijke lijkschouwer overwegend ten dienste staat van de officier van

justitie geven wij in overweging om de kosten die ermee gepaard gaan niet meer bij gemeenten in rekening te brengen.

In dit verband vragen wij aandacht voor de circulaire 'afbakening tussen politie- en justitiekosten' die door het ministerie van Justitie in 2004 is uitgebracht. Uit deze circulaire blijkt, met uitzondering van kosten lijkschouw als gevolg van euthanasie, dat de kosten lijkschouw niet ten laste kunnen komen van justitie. Gelijktijdig wordt in deze circulaire geen antwoord geven op de vraag wie dan wel verantwoordelijk is voor de kosten van de lijkschouw: politie of gemeente. Sterker nog in de circulaire wordt aangegeven dat de kosten die in het kader van het opsporingsonderzoek worden gemaakt zoals transportkosten, kosten mortuarium en onderzoekskosten naar hun aard dienen te worden verdeeld tussen de politie en de gemeente. Dus de gemeente moet meebetalen aan opsporingskosten. Dit kan natuurlijk nooit de bedoeling zijn geweest van het instellen van een gemeentelijke lijkschouwer waar handhaving van de openbare orde leidend is geweest. Deze circulaire roept daarom meer vragen op dan dat het antwoorden geeft. Wij stellen voor om met direct betrokken partijen een herziening van de circulaire ter hand te nemen.

Artikel 8 Vaststellen identiteit

VNG standpunt:

Geen wettelijke bepaling omtrent de wijze waarop kist en verlof tot begraven aan elkaar worden gekoppeld

Als een lichaam naar een begraafplaats of bij een crematorium wordt gebracht, moet de houder er zeker van kunnen zijn dat de juiste persoon wordt begraven of gecremeerd. Dit kan hij slechts indirect vaststellen. Het plaatsen van een nummer op de kist dat overeenstemt met een nummer op een bijbehorend formulier zoals de wetgever nu heeft geregeld, is naar onze mening willekeurig. Het komt ons als te optimistisch voor om te verwachten dat zekerheid omtrent de identiteit wordt bereikt als een dergelijke regeling in de wet is opgenomen, temeer daar het formulier een wettelijke basis ontbeert. De houder heeft geen enkele grip op wat er gebeurt voordat iemand wordt aangebracht. Artikel 8 komt ons ook wat overdreven voor als het alleen maar gaat om verwarring op begraafplaatsen of bij crematoria te voorkomen bij het aanbrengen van meer kisten.

Wij stellen voor om de informele identificatie (feitelijke identificatie is zoals gezegd niet mogelijk) te laten plaatsvinden aan de hand van het verlof tot begraven of cremieren en verder aan de praktijk over te laten op welke wijze kist en verlof aan elkaar gekoppeld worden.

Art 10a Overlijden minderjarige

VNG standpunt:

-instemmen met NODO-procedure

-vereenvoudiging van meldingsplicht door gebruikmaking van bestaand A-formulier

-onduidelijkheid over invulling meldingsplicht, opzet van registratiepunt en wegzetten van middelen

Wij zijn het met u eens dat het overlijden van minderjarigen extra aandacht behoeft. Met de wijze waarop u dit tot stand wilt brengen en de rol van de gemeentelijke lijkschouwer daarbinnen, kunnen wij instemmen. Wat betreft de extra middelen die u hiervoor beschikbaar stelt, vragen wij ons af op welke wijze en door wie deze middelen worden verdeeld en wie het registratiepunt gaat beheren.

De zogenoemde Nader Onderzoek naar de DoodsOorzaak procedure (NODO-procedure) kan helderheid verschaffen over het al dan niet natuurlijk overlijden van een minderjarige. Zoals u in art. 10a, lid 1 terecht opmerkt is het aan de behandelende arts om te bepalen of er sprake is van een natuurlijk overlijden. Maar hoe wordt deze 'meldingsplicht' ingevuld? Met andere woorden wat kan de gemeentelijke lijkschouwer van de behandelende arts verwachten; geeft de arts louter informatie of raadpleegt hij de gemeentelijke lijkschouwer. Is de verkregen informatie één op één door te geven aan

het registratiepunt lijkschouwer of dient de lijkschouwer nadere informatie aan het registratiepunt te verstrekken. Om de administratieve lasten niet onnodig te vergroten, stellen wij voor om het bestaande model van de verklaring van overlijden (A-formulier) hiervoor te gebruiken. Aansluitend vragen wij ons af of de functie van behandelend arts ook door een waarnemend of diensdoend arts bekleed kan worden.

In art. 10a, lid 2 wordt aangegeven dat een gemeentelijke lijkschouwer na het schouwen van een minderjarige een nader onderzoek naar de doodsoorzaak kan verrichten. Hiermee wordt ongetwijfeld niet bedoeld dat de gemeentelijke lijkschouwer opnieuw een schouw gaat uitvoeren; de lijkschouw heeft namelijk inmiddels plaatsgevonden. De NODO-procedure wordt nu in werking gesteld aangezien er sprake is van een onverklaard overlijden van een minderjarige, dit onder regie van de gemeentelijke lijkschouwer.

De extra taken die de gemeentelijke lijkschouwer als gevolg van art 10a krijgt, namelijk de regisseursrol en het registreren van minderjarige overledenen als gevolg van de NODO-procedure, is gezien de beschikbaar gestelde financiële vergoeding voor de centrale coördinerende rol van de lijkschouwer en de omvang van het aantal gevallen voor ons niet van dien aard om een beroep te doen op art 2. van de Financiële Verhoudingswet. Wij behouden echter het recht om hierop terug te komen indien blijkt dat er wel degelijk sprake is van een aanzienlijke structurele toename in de kosten van de lijkschouw als gevolg van de NODO-procedure.

Artikel 21 **lijkbezorging door burgemeester**

VNG standpunt:

-Instemmen met afname van celmateriaal onder verantwoordelijkheid van de burgemeester

Het afnemen van celmateriaal ten behoeve van een DNA-profiel van een lijk waarvan de identificatie niet kan worden vastgesteld vergroot de kans dat er een match plaatsvindt tussen de databank van vermisten en die van overledenen zonder identificatie. De burgemeester is conform de Wlb verantwoordelijk voor het ter aarde bestellen van een niet geïdentificeerd persoon en het ligt in de lijn dat hij ook zorg draagt voor de afname van celmateriaal. Aangezien de omvang van bedoelde groep gering is, is de extra inspanning marginaal en zien wij af van compensatie voor deze extra taak. Het opnemen in de wet dat een niet geïdentificeerd lijk dient te worden begraven is conform de dagelijkse praktijk. Wij kunnen daarom instemmen met de toegevoegde leden aan art 21.

Artikel 23 **algemeen en bijzonder graf**

VNG standpunt:

-gemeenten behouden het recht om via de gemeentelijke verordening aan te geven wie er in een eigen graf mogen worden begraven

Zoals wij in eerdere brieven hebben aangegeven is er regelmatig misverstand over de aanduiding van graven. In de praktijk wordt er gesproken over eigen graven en algemene graven. Naast eigen graven komen op de meeste begraafplaatsen ook algemene graven voor. Algemene graven zijn als begrip niet in de wet opgenomen in tegenstelling tot graven met een uitsluitend recht. Door nu in de wet op te nemen dat er ook algemene graven zijn wordt de duidelijkheid vergroot. Echter de opname in de wet dat de rechthebbende bepaalt wie er wordt begraven in een eigen graf, is een toevoeging die risico's met zich brengt. Voorheen konden gemeenten via de verordening paal en perk stellen aan wie er in dat betreffende graf mocht worden begraven. Dit werd gedaan om te voorkomen dat er 'handel' in begraafplaatsen kon plaatsvinden. Met de huidige omschrijving vervalt deze mogelijkheid en ontstaat een niet gewenste situatie dat een graf aan derden kan worden verkocht. De mogelijkheden die gemeenten nu op dit terrein hebben dient daarom te worden behouden.

Artikel 28 **verval van grafrechten**

VNG standpunt:

-erfgenamen dienen een rechthebbende aan te wijzen

-indien dit niet gebeurt kan een gemeente over gaan tot het vervallen van het grafrecht

-nader onderzoek naar vervallen van grafrechten waarbij de rechten en onderhoudskosten eeuwig zijn afgekocht

De huidige Wet op de lijkbezorging bevat limitatief de vervalgronden voor het uitsluitend recht. Voor de gemeenten levert dit beheersproblemen op. In de meeste gemeentelijke beheersverordeningen is opgenomen dat het uitsluitend recht kan vervallen als het niet binnen een bepaalde termijn na overlijden van de rechthebbende wordt overgeschreven op naam van een ander. De onverbindendheid van deze bepaling betekent dat gemeenten na het overlijden van een rechthebbende wel kunnen bepalen dat het recht wordt overgeschreven ten name van een nieuwe rechthebbende, maar daaraan geen sanctie kunnen verbinden. Indien nabestaanden niet aan de bepaling voldoen, krijgt de gemeente te maken met een situatie waarin er geen rechthebbenden zijn, maar slechts een of meerdere erfgenamen. Het grafrecht blijft in stand, maar voor onderhoudskosten en verlenging van grafrechten moeten iedere keer alle erfgenamen worden benaderd. Wij stellen voor om gemeenten bepalingen in hun verordening op te laten nemen die, als dat vanuit het oogpunt van goed beheer van de begraafplaats nodig is, kunnen leiden tot het vervallen van het grafrecht. Met het laten vervallen van de zinsnede 'redelijkerwijs bekend kan zijn' van art.28, lid 2 wordt een eerste stap gezet om de verantwoordelijkheid daar te leggen waar hij behoort te liggen. Immers het is de verantwoordelijkheid van de rechthebbende ervoor te zorgen dat zijn adres bekend is bij de begraafplaatshouder. In het verlengde hiervan is het ook de verantwoordelijkheid van de erfgenamen om een rechthebbende aan te wijzen.

Door art.28 aan te passen wordt de termijn waarop onder voorwaarden het uitsluitend recht vervalt teruggebracht van 30 jaar naar 5 jaar. Op zichzelf een goede ontwikkeling maar niet afdoende om de begraafplaats beheersbaar te houden. Bovenstaande gaat immers uit van verwaarlozing van een graf, waarbij de rechthebbende zelf voor het onderhoud dient te zorgen, waardoor op termijn het uitsluitend recht vervalt. In de praktijk blijkt echter dat op vele begraafplaatsen oude vervallen graven zijn waarvan de rechten en de onderhoudskosten eeuwig zijn afgekocht. Deze graven worden sinds jaar en dag niet meer bezocht. Terwijl ruiming wettelijk gezien niet aan de orde is en gelijktijdig de begraafplaats ruimtegebrek heeft, ontstaat een beheersproblemen. Wij stellen voor om na te gaan hoe de rechten van deze graven kunnen vervallen, zodat deze graven volledig bij het beheer betrokken kunnen worden.

Artikel 28 **verlenging van grafrechten**

VNG standpunt:

-verruiming van de termijn waarmee een grafrecht kan worden verlengd

Onze suggestie om een langere termijn van grafrechtverlenging dan 10 jaar toe te staan wordt door u niet overgenomen. U ziet in langere termijnen het risico toenemen op verwaarlozing van graven. Door de wet ten aanzien van verwaarlozing aan te scherpen ontkracht u uw eigen argumentatie (zie verval van grafrechten). Daarbij komt dat wij uw standpunt niet kunnen onderschrijven. Een verlenging van grafrechten kan zo worden vormgegeven dat maximale waarborgen tegen die verwaarlozing aanwezig zijn. De wet is op dit punt erg betuttelend en komt niet tegemoet aan de eigen verantwoordelijkheid die een gemeente in deze heeft en die van gemeente mag worden verwacht. Bovendien kan een gemeente niet tegemoetkomen aan nabestaanden die een gerechtvaardigd verlangen naar een langere termijn hebben. Graag zien wij dat u uw standpunt heroverweegt en de mogelijkheid tot het

verlenging van een grafrecht verruimt tot 30 a 40 jaar.

Artikel 29 regionale inspectie

VNG standpunt:

-Instemmen met opheffing van adviserende rol van de regionale inspectie

-Actualisering en onderhoud van de Inspectierichtlijnen door de rijksoverheid

Op meerdere plaatsen in de huidige wet heeft de regionale inspecteur van de volksgezondheid voor de milieuhygiëne een adviserende rol toebedeeld gekregen. Wij horen dat deze adviserende rol in de praktijk vrijwel altijd vertaald wordt in de verwijzing door de inspecteur naar de Inspectierichtlijn lijkbezorging. Het komt ons voor dat in gevallen waarin een advies nodig is, de adviesaanvrager beter direct de Inspectierichtlijn ter hand kan nemen. Wij kunnen ons daarom goed vinden in het uit de wet halen van de verplichte gang naar de regionale inspectie en de Inspectierichtlijn nadrukkelijk als handreiking onder de aandacht te brengen. Het verwijderen van de adviserende rol van de regionale inspectie betekent echter dat de Inspectierichtlijn niet langer wordt geactualiseerd terwijl deze richtlijn zijn waarde heeft aangetoond. Het getuigt van behoorlijk bestuur indien de rijksoverheid het 'nazorgtraject' ter hand neemt door samen met betrokken partijen de Inspectierichtlijnen te actualiseren en te onderhouden.

Artikel 29 opgraven en herbegraven

VNG standpunt:

-Vervallen van vergunningseis indien een lijk met inachtneming van de grafrusttermijn wordt opgegraven

In artikel 29, lid 1, wordt aangegeven dat voor opgraven een vergunning van de burgemeester noodzakelijk is. Dit artikel behoeft naar onze mening enige nuance en sluit dan aan bij het verminderen van de administratieve last voor de overheid. Indien het opgraven en herbegraven plaats vindt na het verstrijken van de grafrusttermijn is het uitsluitend aan de rechthebbende om hiermee in te stemmen. De noodzaak om hiervoor een vergunning af te geven is in deze gevallen niet aanwezig. Ons voorstel is om de vergunningseis uitsluitend te laten gelden gedurende de termijn van grafrust. Uiteraard moet wel geregistreerd worden waar de resten worden begraven.

Artikel 66 ruimen asbus

VNG standpunt:

-gemeenten geven in de gemeentelijke verordening aan welke bewaartermijn, met een minimum van een maand, zij in acht nemen

As mag een maand nadat deze in de asbus is geborgd, worden verstrooid. Verstrooid betekent in dit verband dat er door nabestaande of overledene een bestemming aan de as is gegeven. Indien die bestemming er niet is, moet de as in de asbus blijven en kan deze pas na 10 jaar worden geruimd. De relevantie van deze laatste bepaling ontgaat ons. De argumentatie dat de termijn van ruimen van een graf gelijk dient te worden gesteld met het ruimen van een asbus is oneigenlijk. De termijn van 10 jaar voor het ruimen van een graf heeft alles te maken met de mate van ontbinding die in die 10 jaar heeft plaatsgevonden. Dit is uiteraard niet aan de orde daar waar het gaat om crematie. Het is ons daarom niet helder wat met dit artikel wordt beoogt. Ons inziens kan de wijze waarop met een asbus wordt om gegaan, met inachtneming van een bewaartermijn van een maand, in een gemeentelijke verordening worden geregeld.

Verantwoordelijkheid burgemeester voor lijkbezorging

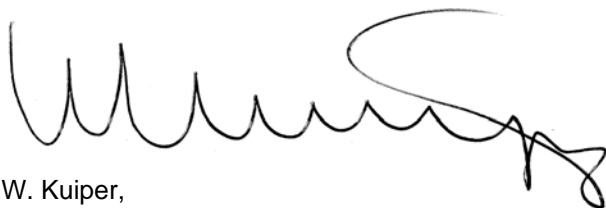
VNG standpunt:

-ontwikkelen van een praktische handreiking omtrent bereddering van inboedel

In de voorgestelde wetswijzigingen en de bijbehorende Memorie van Toelichting is weinig aandacht besteed aan de rol van de gemeente in geval nabestaanden niet in de lijkbezorging voorzien. De Wlb geeft aan dat in die gevallen de burgemeester verantwoordelijk is, maar dat de kosten verhaald kunnen worden. Op basis van diverse gespreken die wij met gemeenten hebben gehad over de uitvoering van deze bepaling, concluderen wij dat er veel onduidelijkheid bestaat. Deze betreft de juridische grondslag voor allerlei handelingen die gemeenten plegen rondom deze vorm van lijkbezorging. Strikt genomen hoeft een gemeente alleen maar te zorgen voor crematie of teraardebestelling. In de praktijk echter zorgt de gemeente vaak ook voor bereddering van de boedel, afsluiten gas, water en elektriciteit, opzeggen huur en andere zaken. Dit is nodig om ongewenste en eventuele gevaarlijke situaties te voorkomen en daarmee dus volkomen gerechtvaardigd. Er is echter in de Wlb geen juridische grondslag voor deze handelingen. Daarmee vallen zijn naar onze mening buiten de publieke taak die de gemeente op grond van de Wlb heeft. Deze handelingen zouden onder het begrip zaakwaarneming kunnen vallen. Zaakwaarneming leidt op grond van het Nieuw Burgerlijk Wetboek echter tot verplichtingen en brengt daarmee een aansprakelijkheidsrisico met zich. Volgens ons is dat niet de bedoeling van de bepalingen in de Wlb. Deskundige ondersteuning van de dienst Domeinen van het ministerie van Financiën zoals u in de Memorie van Toelichting aangeeft, is ons inziens geen afdoende oplossing. Wij vragen u in overleg met ons en enkele gemeenten deze problematiek in kaart te brengen om op basis daarvan een praktische handreiking voor gemeenten te kunnen ontwikkelen.

Hoogachtend,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten



dr. W. Kuiper,
lid directieraad