

Vergaderjaar 1989-1990

21 146

## Wijziging van de nieuwe Wet op de lijkbezorging

Nr. 5

### MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 23 oktober 1989

Wij hebben met belangstelling kennis genomen van het voorlopig verslag.

Een aantal fracties zag in dit wetsvoorstel tot wijziging van het voorstel van Wet op de lijkbezorging (kamerstukken 11 256 en 19 448) aanleiding tot het maken van opmerkingen of het stellen van vragen.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. hadden op zichzelf geen bezwaar tegen de voorgestelde wijziging met betrekking tot de grafrust, maar merkten op dat tijdens de behandeling van wetsvoorstel 11 256 in 1982 door het toenmalige kabinet wat al te snel besloten is een nota van wijziging tot verlenging van de termijn van grafrust in te dienen. Er waren, zo stelden zij, weliswaar vele vragen uit de Kamer, maar er was geen uitgesproken mening van de meerderheid.

Wat hiervan zij, heroverweging van het standpunt ten aanzien van de termijn van grafrust heeft ondergetekende ertoe gebracht de indiening van de onderhavige novelle te bevorderen. Voorts merkten de leden van de fractie van de P.v.d.A. op zich niet aan de indruk te kunnen onttrekken dat de Eerste Kamer zich meer dan eens bedient van een verkapt gebruik van amendement. Deze leden betreurden dat, maar vonden het onduidelijk en niet te billijken dat, indien het kabinet in het belang van de voorgestelde wetswijziging meent hierop te moeten ingaan, het zolang moet duren vooraleer een wijzigingsvoorstel wordt voorgelegd.

Ook wij verwachtten in juni 1988, kort na de behandeling van de wetsvoorstellen 11 256 en 19 448 in de Eerste Kamer, op korte termijn een wijzigingsvoorstel te kunnen indienen, maar helaas heeft het overleg over de inhoud ervan meer tijd gekost dan was voorzien.

De leden van de fractie van D66 namen met afkeuring kennis van het wetsvoorstel. Zij merkten op dat volstrekt voorbij wordt gegaan aan de argumenten die destijds onder meer door de fractie van D66 naar voren zijn gebracht en die tot de in wetsvoorstel 11 256 opgenomen regeling inzake de termijn van grafrust hebben geleid.

De argumenten die in 1982 ondermeer door de fractie van D66 zijn gebezigd om de termijn van grafrust in het oorspronkelijke voorstel van de Wet op de lijkbezorging te verlengen, waren inderdaad mede

aanleiding voor de indiening van de vijfde nota van wijziging. Echter niet alle in de Kamer naar voren gebrachte argumenten voor verlenging van de termijn van grafrust hebben voor het kabinet even zwaar geteld. Was dat wel het geval, dan was het niet mogelijk geweest bij wijze van compromis voor te stellen dat onder bepaalde omstandigheden gedeputeerde staten vergunning zouden kunnen verlenen voor de vervroegde ruiming van graven na het tiende jaar.

Wij zijn het eens met de leden van de fractie van D66 waar zij benadrukken dat de wetgever bij de regeling van het bestaan van een graf zorgvuldig om dient te gaan met het menselijk aspect. Het bezoek aan een graf kan inderdaad een belangrijke functie hebben in het rouwproces. Wij menen echter niet dat aan deze functie onrecht wordt gedaan wanneer de wettelijke termijn van grafrust op tien jaar wordt gehandhaafd. Graven kunnen overigens worden gehuurd of gekocht voor langere tijd dan tien jaar. Gedurende de termijn dat een recht op een graf is gevestigd, mag het niet worden geruimd. Indien een graf voor slechts tien jaar is gehuurd, blijft het in de praktijk in de meeste gemeenten een langere periode onaangeroerd liggen. In bepaalde gevallen kunnen de rechten worden verlengd of kunnen – indien verlenging, bij voorbeeld wegens sluiting van de begraafplaats, niet meer mogelijk is – de stoffelijke resten in een ander graf worden bijgezet.

De leden van de fractie van D66 hadden wel begrip voor de ruimtenood waarin sommige gemeenten verkeren, maar meenden dat daarvoor ook andere oplossingen denkbaar zijn. Zij meenden dat enige planologische inventiviteit, zoals het inpassen van een begraafplaats in een woongebied, bij voorbeeld als onderdeel van een stadspark, een oplossing zou kunnen bieden. Ten slotte wezen zij er op dat door de toename van het aantal crematies het ruimtebeslag van begraafplaatsen vermindert. Ook het lid van de fractie van de R.P.F. wees op dit neven-effect van crematies.

Wij weten dat de toename van het aantal crematies in de afgelopen decennia inderdaad het beslag op begraafplaatsen heeft verminderd. Bij de uitbreiding van bestaande of de aanleg van nieuwe begraafplaatsen zal echter veelal met dit gegeven rekening zijn gehouden. De inpassing van begraafplaatsen in woongebieden en andere planologische ingrepen waardoor aan een begraafplaats ook andere functies en waarden dan het louter bieden van een laatste rustplaats aan overledenen wordt toegekend, nemen wij de laatste jaren steeds meer waar. Wij zijn hier voorstander van. Ook doet de grotere belangstelling voor de culturele waarde van begraafplaatsen en grafmonumenten ons veel genoeg. Een en ander leidt ons echter nog niet tot de conclusie dat de wettelijke termijn van grafrust dient te worden verlengd.

De leden van de fractie van de S.G.P. hadden tot onze spijt niet met voldoening van het wetsvoorstel kennis genomen. Zij hadden ondanks principiële bezwaren, welke zij tijdens de behandeling van het voorstel van Wet op de lijkbezorging (kamerstuk 11 256) in 1982 naar voren hadden gebracht, de thans in het wetsvoorstel opgenomen termijn van twintig jaar gaarne als algemene minimum-termijn gehandhaafd gezien, een incidentele inbreuk op bijzondere gronden daargelaten. Vooral de rechtszekerheid voor nabestaanden bracht hen tot dat standpunt. Met het voorstel om het vijfde lid van artikel 32 te doen vervallen, hadden deze leden geen moeite.

Wij kunnen en willen niet ontkennen dat een algemene termijn van grafrust van twintig jaar nabestaanden zonder twijfel gedurende een langere periode zekerheid biedt dan de situatie waarin in beginsel na tien jaar een graf kan worden geruimd. Niettemin menen wij te mogen stellen dat vanuit het oogpunt van rechtszekerheid voor de nabestaanden niet

zoeer de lengte van de termijn van belang is, als wel de kenbaarheid van die termijn. Hier ligt een taak voor de gemeenten en de overige direct bij de uitvoering van de wet betrokkenen om tijdig duidelijke informatie te verstrekken over de consequenties van de grafkeuze.

Het lid van de G.P.V.-fractie was niet overtuigd van de noodzaak door middel van deze novelle terug te komen op het voorstel om de termijn van grafrust op twintig jaar te stellen. Ook het lid van de fractie van de R.P.F. had met zeer gemengde gevoelens kennis genomen van het voorstel de grafrusttermijn alsnog op tien jaar te stellen. Wij willen voor de leden van deze fracties graag nog kort onze keuze motiveren. In de redenen om in de Wet op de lijkbezorging een termijn van grafrust te hanteren kan men een onderscheid aanbrengen tussen de feitelijke noodzaak en piëteitsgevoelens.

Om een stoffelijk overschot te laten verteren is een periode van vijf tot tien jaar noodzakelijk. Indien door omstandigheden als bij voorbeeld de samenstelling van de grond het verteringsproces op een bepaalde begraafplaats trager verloopt, kan de termijn van grafrust worden verlengd. In dit opzicht heeft deze novelle geen ander effect dan de thans in het wetsvoorstel opgenomen regeling, waarbij wordt uitgegaan van twintig jaar, welke periode met maximaal tien jaar kan worden bekort. In beide wettelijke regimes kan eerst na tien jaar worden geruimd.

Over de termijn van grafrust die men om redenen van piëteit wil aanhouden, kan verschillend worden gedacht. Blijkens het aanvaarden van de vijfde nota van wijziging op wetsvoorstel 11 256 heeft de Tweede Kamer geaccepteerd dat een benedengrens van tien jaar zou worden gehanteerd. Deze zelfde grens wordt thans in de novelle aangehouden. Ook in dit opzicht is er weinig verschil tussen het regime van grafrust in het wetsvoorstel en in de novelle. Juist omdat wij weten en ten volle respecteren dat om redenen van piëteit over grafrust verschillend wordt gedacht, bevat de termijn in het wetsvoorstel geen bovengrens. Personen die wensen dat na hun overlijden hun graf vele tientallen jaren of zelfs eeuwen blijft bestaan, kunnen daartoe maatregelen treffen. Er is geen enkele wettelijke belemmering om niet tegemoet te komen aan wensen omtrent de duur waarop een graf blijft voortbestaan. Alleen in het geval van kennelijke verwaarlozing van een eigen graf kan een procedure in gang gezet worden waarbij het recht op een graf, na een periode van ten minste dertig jaar nadat de laatste begraafing heeft plaatsgevonden, kan komen te vervallen, waarmee ook de weg voor ruiming wordt vrijgemaakt. Niemands persoonlijke wensen ten aanzien van een termijn van grafrust worden derhalve – mits voor het onderhoud van het graf wordt zorg gedragen – door het wetsvoorstel of door de novelle aangetast.

Een en ander doet onzes inziens niet af aan het respect dat – zoals het lid van de fractie van de R.P.F. terecht betoogt – voor de laatste rustplaats van onze overledenen moet worden betoond. In het voorbeeld van de werkzaamheden van de Oorlogsgravenstichting vinden overheid en samenleving dat de graven van gesneuvelde militairen en slachtoffers onder de burgerbevolking in ere moeten worden gehouden en dragen overheid en samenleving daar financieel aan bij. Nabestaanden kunnen ook naar eigen wens een graf in stand houden, desgewenst voor onbepaalde tijd.

Het lid van de R.P.F.-fractie memoreerde dat de eerste ondertekenaar tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in juni 1988 in de Eerste Kamer verklaarde te willen bezien of mogelijk nader onderzoek zou kunnen worden gedaan naar de financiële en ruimtelijke gevolgen van artikel 32 van het wetsvoorstel.

Wij hebben inderdaad overwogen een nader onderzoek te doen, maar hebben besloten daarvan af te zien. De eerste ondertekenaar heeft tijdens het debat in de Eerste Kamer verslag gedaan van de resultaten van een ambtelijk onderzoek. Dat onderzoek was gebaseerd op een steekproef ten aanzien van een dertigtal gemeenten waarvan gegevens over de exploitatie van begraafplaatsen op het ministerie van Binnenlandse Zaken voorhanden zijn. Omdat alle gemeenten hun verordeningen op de graf-, begraaf- en crematoriumrechten moeten laten goedkeuren, beschikt het ministerie over al deze verordeningen, die vaak ook van een exploitatiestaat vergezeld gaan. Wij meenden dat de steekproef voldoende representatief was en dat de exploitatie van kerkelijke en particuliere begraafplaatsen niet in belangrijke mate van die van gemeentelijke zal afwijken. Daarom veronderstelden wij dat de uitkomsten van nader onderzoek niet beduidend zouden afwijken van de eerder bekend gemaakte. Omdat de resultaten van het ambtelijk onderzoek de Eerste Kamer niet vermochten te overtuigen, meenden wij dat de waarschijnlijk overeenkomstige resultaten van een nader onderzoek, ook al zou dit eventueel door een onafhankelijk onderzoeksinstituut zijn uitgevoerd, deze Kamer evenmin zouden kunnen overtuigen. Om deze reden hebben wij van een nader onderzoek afgezien en voor het doen indienen van deze novelle gekozen.

Wij hebben voorts overwogen om, zoals het lid van de fractie van de R.P.F. naar voren brengt, voor te stellen de in het wetsvoorstel aangegeven ontheffingsbevoegdheid van gedeputeerde staten in de wet nader te omschrijven, maar wij constateerden dat mogelijke alternatieven telkens weer andere onduidelijkheden zouden kunnen oproepen en de regeling niet eenvoudiger maar eerder ondoorzichtiger zouden maken. Wij meenden dat het sneller en effectiever zou zijn een voorstel tot wijziging van het wetsvoorstel te doen, zoals nu, waarbij de vergunningregeling, die te ingewikkeld werd bevonden, zou komen te vervallen maar waarbij toch de mogelijkheid bestaat om – zo zich de noodzaak voordoet – de wettelijke termijn van grafrust te verlengen. Daarmee wordt voorkomen dat graven met onvolledig verteerde lijken zouden worden geruimd.

Met het lid van de G.P.V.-fractie betreuren wij dat de nieuwe Wet op de lijkbezorging, waar allerwegen behoefte aan bestaat, het Staatsblad nog niet heeft bereikt. Wij hopen dat een vlotte behandeling van deze novelle aan een spoedige totstandkoming van de wet zal bijdragen.

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
C. P. van Dijk

De Minister van Justitie,  
F. Korthals Altes

De Staatssecretaris van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur,  
D. J. D. Dees