

**Wijziging van de nieuwe Wet op de
lijkbezorging****NOTITIE****1. Inleiding**

Op 5 maart 1991, tijdens de mondelinge behandeling van de 2e novelle op de nieuwe Wet op de lijkbezorging in de Eerste Kamer, hebben enkele kamerleden opmerkingen gemaakt over bepaalde praktijken op en rondom begraafplaatsen naar aanleiding van signalen die zij hadden ontvangen. Deze signalen bestonden uit klachten over ongewenste situaties die zich zouden voordoen en die bovendien regelmatig zouden voorkomen. Naar aanleiding hiervan heb ik de Kamer toegezegd de gemeenten een brief te zullen sturen waarin ik hun zou vragen mij ter zake te informeren. Die brief is op 5 juli 1991 verzonden (zie bijlage I).*

In de brief worden de gemeentebesturen verzocht informatie te verstrekken over onder meer de volgende onderwerpen: aantal gemeentelijke en/of bijzondere begraafplaatsen; aard, omvang en tijdstip van reglementering; het bestaan van klachtenregelingen; de regeling van het financiële beheer en de financiële verantwoording, en klachten met betrekking tot (wan)praktijken rondom begraafplaatsen.

Op grond van artikel 209, onder m, van de gemeentewet is tevens aan de gemeentebesturen, als toezichthouders op de bijzondere begraafplaatsen, verzocht informatie over deze onderwerpen in te winnen bij de houders van bijzondere begraafplaatsen in de gemeente. Dit kunnen zijn kerkgenootschappen, andere rechtspersonen en natuurlijke personen.

De beantwoordingstermijn was in bovengenoemde brief gesteld tot 1 november 1991. Enkele maanden na verzending van de brief bleek dat zeer vele gemeenten meer tijd nodig hadden dan aanvankelijk voorzien voor de beantwoording van de gestelde vragen. Met name indien gemeentebesturen op hun beurt informatie moesten inwinnen bij de houders van bijzondere begraafplaatsen, vergde zulks extra tijd. Doch ook factoren als tekort aan mankracht, een gebrekkige administratie en onvoldoende middelen voor een adequaat toezicht op de begraafplaatsen, leidden in veel gevallen tot vertraging. De gemeenten die eind 1991 nog niet hadden gereageerd op mijn brief, zijn op 21 januari 1992 gemaand alsnog de gestelde vragen te beantwoorden.

* Alle bijlagen bij deze notitie zijn ter inzage gelegd op het Centraal Informatiepunt van de Eerste Kamer onder griffiennr. 109741.

Uiteindelijk hadden op 1 juli 1992 ruim 500 van de 647 gemeenten op volledige of nagenoeg volledige wijze gereageerd op mijn verzoek.

Gebleken is dat mijn brief aan de gemeentebesturen ook aan andere instanties, alsmede aan particulieren ter kennis is gekomen. Enkel en alleen hebben daarin aanleiding gevonden mij eigener beweging te rapporteren over hun ervaringen en bevindingen. Het gaat hier met name om de Consumentenbond en het Bedrijfschap Natuursteenbedrijf. Hun rapportages zijn bij de analyse van de ingekomen gegevens meegenomen.

In par. 2 van deze notitie wordt de bij de analyse van de ontvangen gegevens gevolgde werkwijze verantwoord.

In par. 3 zullen per vraag uit mijn brief van 5 juli 1991 de resultaten aan de hand van de gestelde vragen worden weergegeven.

Par. 4 tenslotte bevat de conclusies die ik uit het onderzoek trek en de daarop gebaseerde beleidsvoornemens.

2. De analyse

Al spoedig nadat de eerste reacties op de brief van 5 juli 1991 waren binnengekomen, werd duidelijk dat een systematische bewerking van de antwoorden op de gestelde vragen een arbeidsintensieve en derhalve tijdrovende bezigheid zou zijn. Toch werd die wijze van bewerking noodzakelijk geoordeeld om een voldoende inzicht te verkrijgen in de feitelijke gang van zaken op en rondom begraafplaatsen. Met de ingekomen gegevens van de gemeenten heb ik mijn voordeel kunnen doen. Teneinde evenwel te voorkomen dat met de analyse van alle ingekomen gegevens een buitensporige hoeveelheid tijd gemoeid zou zijn, is besloten de analyse te beperken tot de reacties van 200 gemeenten (zie bijlage II). Deze 200 gemeenten zijn niet naar willekeur gekozen. De selectie is uitgevoerd aan de hand van welbepaalde criteria: geografische spreiding; spreiding naar oppervlakte van gemeenten; spreiding over verschillende inwonersklassen (zie bijlage III), en, wat de bijzondere begraafplaatsen betreft: spreiding over de verschillende denominaties. Door deze wijze van werken is een verantwoord evenwicht bereikt tussen enerzijds het belang van een gedegen methode van onderzoek en anderzijds de noodzaak de inzet qua tijd en mankracht binnen aanvaardbare proporties te houden. Dit heeft naar mijn overtuiging geresulteerd in een beeld van de gang van zaken op en rondom begraafplaatsen in Nederland dat als representatief mag worden beschouwd.

3. De resultaten, aan de hand van de gestelde vragen

A. Wat is het aantal gemeentelijke en/of bijzondere begraafplaatsen dat binnen de gemeente ligt (c.q. het aantal begraafplaatsen dat een gemeente tezamen met een of meer andere gemeenten heeft) en hoeveel grafruimte is er per begraafplaats?

Het totaal aantal begraafplaatsen in de onderzochte gemeenten bedraagt 1057:

- 443 gemeentelijke begraafplaatsen (41,91%)
- 614 bijzondere begraafplaatsen (58,09%)

De bijzondere begraafplaatsen kan men onderverdelen in de volgende categorieën:

280 Rooms-Katholiek	(46%)
165 Protestants (Nederlands-Hervormd/Gereformeerd)	(27%)
49 Joods	(8%)

25 Overige natuurlijke en rechtspersonen	(4%)
95 Onbekend/niet-gespecificeerd	(15%)

Bij bovengenoemde gegevens zijn ook de gesloten begraafplaatsen meegerekend. Deze blijven belangrijk in verband met openstellingen, onderhoud en verlenging van de graftermijnen. De term «gesloten» betekent in dit verband dat er geen graven meer op deze begraafplaatsen worden uitgegeven. Veelal zijn dit joodse begraafplaatsen. Onder de bijzondere begraafplaatsen worden in dit onderzoek ook meegerekend de begraafplaatsen die worden beheerd door kloosterinstellingen en die welke door privaatrechtelijke rechtspersonen worden geëxploiteerd (artikel 37 van de Wet op de lijkbezorging). Deze rechtspersonen kunnen zijn een stichting, een vereniging, een B.V. of een N.V.

In 5 van 200 gemeenten wordt op de gemeentelijke begraafplaats gelegenheid gegeven, op verzoek van en in overleg met de betrokken belangenorganisaties, leden uit islamitische geloofsgemeenschappen te begraven. Op grond van artikel 39 van de Wet op de lijkbezorging blijven het beheer, het onderhoud en de administratie bij de gemeente. Over alle andere zaken, zoals de inrichting, de afscheiding en het gebruik van het islamitische deel, wordt overleg gepleegd tussen de gemeente en de geloofsgemeenschap.

De gegevens over de grafruimte per begraafplaats zijn niet nader onderzocht. Een en ander leek niet zinvol om de volgende redenen:

- de door de gemeenten verstrekte gegevens waren soms niet eenduidig te interpreteren (oppervlakte/absolute getallen/geen splitsing in uitgifte, bezetting, of gelaagdheid). Voorts zijn vaak grafrechten van oude datum in het geding. Indien de begraafplaatsadministratie dan ook nog onvoldoende is bijgehouden, waardoor het ruimingstijdstip niet achterhaald kan worden, betekent een en ander dat omtrent de direct beschikbare grafruimte geen helder inzicht bestaat;
- de gegevens hebben een kortstondige actuele waarde. Een aantal gemeenten is bezig met de voorbereidingen voor uitbreiding of ruiming.

B. Hoeveel van de onder A. genoemde begraafplaatsen beschikken over een reglement, dat, wat openbare begraafplaatsen betreft, eventueel voortvloeit uit een gemeentelijke verordening; wanneer zijn die reglementen vastgesteld en wat voor onderwerpen worden erin geregeld?

Uit het onderzoek blijkt dat van de 200 gemeenten 82% over een of meer gemeentelijke begraafplaatsen beschikt. Van deze 164 gemeenten beschikt 85% over een gemeentelijke beheersverordening.

Tevens is gebleken dat bij 55 van de 200 gemeenten het voornemen bestaat een nieuwe beheersverordening te ontwerpen. Deze zal conform de regels van de nieuwe Wet op de lijkbezorging worden tot stand gebracht. Hierbij dient de modelverordening «Gemeentelijke begraafplaatsen» van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) vaak leidraad.

Uit de gegevens blijkt ook dat het merendeel van de rooms-katholieke en protestantse begraafplaatsen en van de categorie begraafplaatsen die door privaatrechtelijke rechtspersonen en natuurlijke personen worden geëxploiteerd, beschikt over een reglement. Van de joodse begraafplaatsen beschikt een relatief gering percentage over een reglement. Hiervan moet de oorzaak gezocht worden in het feit dat een groot aantal joodse gemeenten is opgeheven.

Voor een overzicht van de geldingsduur van de gemeentelijke beheersverordeningen en de reglementen van de bijzondere begraafplaatsen wordt verwezen naar bijlage IV.

Om een oordeel te kunnen vormen over de kwaliteit van de verordeningen en reglementen is met betrekking tot een aantal zaken een classificatie opgesteld aan de hand van een drietal belangrijke onderwerpen (zie bijlage V). Bij de selectie daarvan is aansluiting gezocht bij de modelverordening «Gemeentelijke begraafplaatsen» van de VNG.

Het blijkt dat ruim de helft van de gemeentelijke beheersverordeningen en van de reglementen van rooms-katholieke begraafplaatsen voldoet aan de waardering «redelijk of voldoende». Van de reglementen van protestante begraafplaatsen is bijna de helft te kwalificeren als «redelijk of voldoende». Van de joodse begraafplaatsen en de door natuurlijke of rechtspersonen gehouden begraafplaatsen zijn te weinig gegevens bekend om een duidelijk inzicht te verkrijgen.

In par. 1 van deze notitie werd vermeld dat het Bedrijfschap Natuursteenbedrijf eigener beweging aan mij heeft gerapporteerd. Het schap heeft, in samenwerking met de werkgevers uit de natuurbranche, een eigen enquête uitgezet onder zijn leden. Van de 350 aangesloten lid-bedrijven hebben er 130 gereageerd.

Het Bedrijfschap vermeldt dat uit de gegeven antwoorden is te concluderen dat natuursteenbedrijven regelmatig te maken hebben met het ontbreken van reglementen bij begraafplaatsen. Vooral kleine begraafplaatsen blijken veelal niet over een reglement te beschikken. Bij een derde van de grotere begraafplaatsen is dit eveneens het geval.

C. Bevatten de onder B. bedoelde reglementen, of de gemeentelijke verordening waaruit zij mogelijk voortvloeien, een klachtenregeling, cq. bepalingen omtrent het verschaffen van informatie aan nabestaanden?

Klachtenregeling

Uit het onderzoek blijkt dat van de 140 gemeentelijke beheersverordeningen er slechts 22 (16%) een klachtenregeling bevatten. Van de 197 reglementen van rooms-katholieke begraafplaatsen bevatten er 100 (51%) een klachtenregeling. Van de 124 reglementen van protestantse begraafplaatsen bevatten er 10 (8%) een klachtenregeling. Van de 17 reglementen van begraafplaatsen die door natuurlijke personen of rechtspersonen worden gehouden, bevatten er 7 een klachtenregeling. Voor deze cijfers en enkele toelichtende opmerkingen daarbij wordt verwezen naar bijlage VI.

Een aantal rooms-katholieke begraafplaatsen maakt bij het opstellen van de reglementen gebruik van het «model-reglement voor het beheer van een begraafplaats van een r.k. parochie». Dit in 1991 door de Nederlandse bisschoppen vastgestelde model-reglement bevat een klachtenregeling en bepalingen die betrekking hebben op de informatie aan nabestaanden en op het tegengaan van misbruik bij bijvoorbeeld overdracht van grafrechten aan personen of instellingen met commerciële oogmerken, provisiesystemen e.d.

Sinds april 1992 kent ook de nederlands-hervormde kerk een model-reglement. Dit door de Vereniging van Kerkvoogden ontworpen reglement gaat nog een stap verder door tevens model-brieven uit te geven, waarin zaken als grafrechten, overboeken en onderhoud van graven schriftelijk kunnen worden vastgelegd. Ook heeft de Vereniging een model-exploitatie-opzet voor een kerkelijke begraafplaats

ontworpen. Ongeveer de helft van de aangesloten kerkvoogdijen heeft om toezending van deze stukken verzocht.

Hoewel beide overkoepelende organen de model-reglementen aanbevelen blijven de parochies en kerkeraden autonoom in hun bevoegdheid deze over te nemen.

Het Bedrijfschap Natuursteenbedrijf vermeldt dat grote en middelgrote begraafplaatsen vaker beschikken over een klachtenregeling dan de kleine begraafplaatsen.

Het verschaffen van informatie

De informatievoorziening voorafgaande aan een sterfgeval, direct daarna en op langere termijn, bv. bij het verlengen van een graftermijn, is gebrekkig geregeld. Uit het onderzoek komt een onduidelijk, diffuus beeld naar voren. Veelal kunnen nabestaanden voor zeer algemene informatie terecht bij de gemeentelijke info-centra of bij de beheerders van de bijzondere begraafplaatsen. Specifiek voorlichtings- en foldermateriaal is echter bij de gemeenten nauwelijks en bij de beheerders van de bijzondere begraafplaatsen nagenoeg niet aanwezig.

Hierbij is ook weer het onderscheid tussen grote en kleine begraafplaatsen van belang. De grote begraafplaatsen met een constante dagelijkse personeelsbezetting hebben vaak het voordeel van een kantoor en van administratie-faciliteiten op het terrein zelf. De betrokkenen kunnen informatie ter plekke krijgen en lopen niet het risico in een doorverwijscircuit terecht te komen.

Als voorbeeld van een uitstekende informatievoorziening aan het publiek en aan nabestaanden valt te beschouwen de situatie bij een stadsdeel in één van de grote steden. De gemeentelijke begraafplaats aldaar beschikt over een eigen kantoor, met reguliere openingstijden en een personeelsbezetting van 5 personen. Het stadsdeel verwijst in zijn bescheiden (laatste-wens-formulier/folders) door naar dit kantoor, waar men terecht kan voor inlichtingen met betrekking tot onderwerpen als overlijden, begraven en cremieren. Ook sommige andere gemeenten beschikken over een adequate informatievoorziening.

Het diffuse beeld, dat van de in het algemeen gebrekkige informatievoorziening is ontstaan, wordt door andere organisaties die gereageerd hebben onderschreven.

Het Bedrijfschap Natuursteenbedrijf wijst op het volgende. «Het blijkt dat bedrijven die beroepshalve werkzaam zijn op een begraafplaats maar moeizaam aan schriftelijke informatie kunnen komen. Uit gesprekken en ervaringen van de afgelopen twee jaar blijkt, dat vooral in informatieverstrekking aan particulieren, die willen weten wat een graf kost en wat er op een begraafplaats is toegestaan, maar nauwelijks voorzien is. Gemeenten en kerkgenootschappen hebben hiervoor geen folders beschikbaar, zodat deze informatieverstrekking informeel en mondeling plaatsvindt. In de uitvaartbranche heerst de sfeer «begraven is een zaak van vertrouwen», laat dat maar aan deskundigen over. Veel van de informatie wordt dan ook verstrekt via de uitvaartverzorger. Hieraan werken gemeenten mee door in de summiere gemeente-informatie rechtstreeks te verwijzen naar de uitvaartverzorger. Bij de kerkgenootschappen zijn het kerkelijke medewerkers als een bode of een koster die de informatie verstrekken, deze personen moeten ook toezien op de betalingen en de regelgeving.

Er blijkt een verschil te zijn in informatieverstrekking tussen kerkgenootschappen en gemeenten. De laatsten vertrekken makkelijker een reglement dan de kerkgenootschappen». Dit reglement blijkt dan vaak

een aangepast uittreksel te zijn van de beheersverordening. Ook uit de reactie van de Consumentenbond is af te leiden dat de informatievoorziening niet optimaal is.

De vastlegging van overeenkomsten

Uit de rapportage door het Bedrijfschap Natuursteenbedrijf is gebleken dat in het merendeel van de gevallen door de beheerders van begraafplaatsen de betalingsverplichtingen van de steenhouwers niet schriftelijk worden voorgeschreven en bevestigd. De koop van een grafmonument geschiedt veelal wel volgens een leveringscontract. Allerlei betalingen die samenhangen met het mogen plaatsen van een monument, de zogenaamde plaatsingskosten, worden in het merendeel van de gevallen via de natuursteenbedrijven geïnd door de begraafplaatsen. Deze kosten worden door de natuursteenbedrijven doorberekend aan hun klanten i.c. de nabestaanden. Het begrip «plaatsingskosten» is echter niet duidelijk omschreven. Beheerders van begraafplaatsen kunnen er verschillende kostensoorten onder laten vallen: leges, vergunningskosten, grafrechten en exploitatiekosten. Deze kosten komen voor rekening van de nabestaanden.

Omtrent de hoogte van de betalingen en de wijze van betalen van plaatsingskosten blijken er weinig misverstanden te bestaan tussen de begraafplaatsbeheerders en de natuursteenbedrijven. Door het merendeel van de natuursteenbedrijven wordt, blijkens de rapportage van het Bedrijfschap, de volgende werkwijze aangegeven: het bedrijf ontvangt geen rekening of kwitantie voor de te betalen kosten, maar moet zelf bellen om achter de hoogte van het bedrag te komen. Kennelijk wordt dit als een zaak van vertrouwen beschouwd. Om zeker te zijn van klandizie stemt het natuursteenbedrijf in met deze werkwijze. In veel gevallen gaat het bij plaatsingskosten om bedragen tussen de f 500,- en f 1 000,-. Nog hogere bedragen zijn echter niet uitzonderlijk. Het gevolg hiervan is dat de nabestaanden geen inzicht krijgen in de hoogte en de opbouw van de kosten, die zij verschuldigd zijn in verband met het plaatsen van een grafsteen.

Een ander opvallend punt is dat er in de verhouding tussen begraafplaats en nabestaanden, waarin de uitvaartondernemer een belangrijke tussenschakel is, weinig of niets schriftelijk wordt vastgelegd over zaken die zich zullen voordoen op langere termijn. Gedacht kan worden aan overboeking van grafrechten, ruiming, onderhoud etc. Het zakelijke contact tussen uitvaartondernemer en nabestaanden is slechts van korte duur. De rechten en plichten die voortvloeien uit de relatie tussen de begraafplaats en de nabestaanden strekken zich evenwel uit over een veel langere periode.

Naast de uitvaartovereenkomst (een overeenkomst tot aanneming) dient er ook een grafrechtovereenkomst gesloten te worden tussen de houder van de begraafplaats en de nabestaanden. Vaak sluit de uitvaartondernemer (als tussenpersoon) deze overeenkomst met de houder van de begraafplaats, maar op naam en voor rekening van de nabestaanden. De bevoegdheid daartoe, de volmacht (hoewel net als de overeenkomst in beginsel vormvrij), staat niet duidelijk in de zgn. modelovereenkomst voor aanneming van uitvaarten beschreven. Deze model-overeenkomst is ontwikkeld door de Nederlandse Vereniging van erkende Uitvaartondernemingen (NUVU). Toch wordt er juridisch gezien met de verschotten (bedragen welke door de uitvaartondernemer voor de nabestaanden worden voorgeschoten en aan de begraafplaats worden betaald) een begin gemaakt met de totstandkoming van een grafrechtovereenkomst voor een algemeen graf. Echter de facto komt er vaak zelfs geen grafakte of grafbrief aan te pas. De begraafplaatsen kunnen, indien ze dit willen,

uitvaartondernemingen en nabestaanden de toegang ontzeggen of, op langere termijn, stilzwijgend uit de uitvaartovereenkomst ontstane rechten en plichten eenzijdig interpreteren, ongeacht wat uitvaartondernemingen en nabestaanden met elkaar zijn overeengekomen. Gebruiken, gewoonten en afspraken tussen uitvaartondernemers en begraafplaatsen spelen hier een belangrijke rol dan de op schrift gestelde regels. Voor graven waarop een uitsluitend recht rust ligt dit anders: dit recht kan uitsluitend schriftelijk gevestigd worden (artikel 28, eerste lid, van de Wet op de lijkbezorging). Maar ook indien er wel een schriftelijke overeenkomst tot stand is gekomen, blijkt het aan twijfel onderhevig of de betrokkenen eigenlijk wel op de hoogte zijn van het bestaan van een beheersverordening of reglement voor een begraafplaats. Hierin staan juist veel bepalingen en voorwaarden, die van belang zijn voor grafrechtsovereenkomsten.

D. Hoe is het financiële beheer en de financiële verantwoording van het bestuur van de onder A. bedoelde begraafplaatsen geregeld?

Voor de meeste begraafplaatsen geldt dat de financiële organisatie in grote lijnen volgens een vast patroon is geregeld.

De gemeentelijke begraafplaatsen

Bij de gemeentelijke begraafplaatsen valt het financiële beheer onder de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur. De administratieve, technische en juridische uitvoering kan geschieden door verschillende diensten. De controle op het financiële beheer kan plaats vinden door het Verificatiebureau van de VNG, een verzelfstandigde accountantsdienst gespecialiseerd in publieke financiën.

De financiële verantwoording geschiedt via de gemeentelijke begroting en rekening. Deze financiële verantwoordings- en informatieplicht vloeit voort uit de gemeentewet.

Het komt voor dat een deel van een gemeentelijke begraafplaats valt onder de bevoegdheid van het bestuur van een kerkgenootschap. In dat geval worden door dit bestuur en het gemeentebestuur afspraken gemaakt over de inrichting, de afscheiding en het gebruik van genoemd deel, alsmede over begraaftijden en sluiting van begraafplaatsen. De gemeente blijft belast met het beheer, het onderhoud en de administratie.

Voorzover een kerkgenootschap gebruik maakt van deze mogelijkheid, is het gebonden aan de gemeentelijke beheersverordening, dan wel de afspraken die men in overleg heeft gemaakt.

De bijzondere begraafplaatsen

– Kerkgenootschappen

Bij de rooms-katholieke begraafplaatsen valt het financiële beheer onder de verantwoordelijkheid van het kerkbestuur van de parochies. De administratieve en technische uitvoering wordt opgedragen aan respectievelijk een penningmeester en de begraafplaatsbeheerder. Zij zijn bevoegd om namens het bestuur de dagelijkse leiding uit te oefenen. De financiële verantwoording, zowel de vaststelling van de begroting van een parochie, waar de exploitatie van de begraafplaats deel van uitmaakt, als de vaststelling van de jaarrekening van de parochie is onderworpen aan de goedkeuring van de bisschop.

Voorts is voorgeschreven dat een beknopt verslag van de rekening en de verantwoording over het afgelopen dienstjaar van een parochie, door het kerkbestuur aan de parochianen wordt uitgebracht en dat ook de

begroting van het komende dienstjaar te hunner kennis wordt gebracht.

Bij de nederlands-hervormde begraafplaatsen valt het financiële beheer in de meeste gevallen onder de verantwoordelijkheid van het kerkbestuur, in het bijzonder de kerkvoogdij, van de desbetreffende gemeente of diakonie. De administratieve en technische werkzaamheden kunnen worden uitgevoerd door een penningmeester of door bestuursleden. Na de gebruikelijke accountantscontrole worden de cijfers opgenomen in de jaarrekening van de hervormde gemeente. Daarna moet goedkeuring worden verkregen van zowel de kerkeraad als de kerkvoogdijkamer van het Provinciaal College van Toezicht der Nederlands-Hervormde Kerk.

De cijfers worden niet gepubliceerd, maar in rapportvorm ter kennis van de gemeenteleden gebracht bij gelegenheid van een ledenvergadering.

De gereformeerde kerken bezitten in het algemeen geen specifieke gereformeerde begraafplaatsen. Indien er wel gereformeerde begraafplaatsen zijn, zijn het financiële beheer en de financiële verantwoording plaatselijk vaak verschillend geregeld.

Bij de begraafplaatsen die eigendom zijn van niet-opgeheven joodse gemeenten (bv. Amsterdam, Enschede, Nijmegen) vindt het financiële beheer plaats door de besturen van de plaatselijke gemeenten. De financiële verantwoording van deze begraafplaatsen is onderdeel van de rekening en de verantwoording van de betreffende joodse gemeente. Begroting en rekening worden opgesteld door het dagelijks bestuur van de joodse gemeente. Dit dagelijks bestuur legt verantwoording af aan de kerkeraad van de joodse gemeente. Goedkeuring vindt niet plaats, accountantscontrole echter wel.

Begraafplaatsen van opgeheven joodse gemeenten zijn in het algemeen eigendom van het Nederlands-Israëlitisch Kerkgenootschap te Amsterdam. Zij worden door het dagelijks bestuur (Permanente Commissie) van dit kerkgenootschap beheerd. Voor gemaakte kosten voor deze categorie begraafplaatsen komt een post voor in de jaarrekening van het Nederlands-Israëlitisch Kerkgenootschap.

– Natuurlijke en rechtspersonen

Indien een begraafplaats wordt geëxploiteerd door een privaatrechtelijke rechtspersoon (stichting, vereniging, B.V. of N.V.), zijn het financiële beheer en de financiële verantwoording dwingend geregeld in het Burgerlijk Wetboek, Boek 2, Rechtspersonen. Indien een natuurlijk persoon een begraafplaats exploiteert, zijn er geen uitdrukkelijke wetsbepalingen die rekening en verantwoording eisen. Wel is er een algemene verplichting tot boekhouding op grond van artikel 6 e.v. van het Wetboek van Koophandel. Immers, ook particulieren dienen er, onder andere in verband met fiscale aspecten, een administratie op na te houden.

Een aantal kerkelijke gemeenten heeft haar begraafplaatsen ondergebracht in een stichting. In de wettelijke regeling van het Burgerlijk Wetboek, Boek 2, is echter niets bepaald aangaande toezicht op het bestuur van een stichting. De wet biedt hier de ruimte dat statutair wordt ingevuld aan wie men rekening en verantwoording moet afleggen. In de praktijk is het meestal de penningmeester die verantwoording aflegt van het financiële beheer aan het algemeen bestuur door overlegging van de balans en de vereis- en winstrekening. Door goedkeuring van deze stukken door het algemeen bestuur is de penningmeester gedechargeerd. De stichting biedt de kerkgenootschappen een bestuurlijk en

financieel kader, waarbinnen het kerkbestuur het beheer over de begraafplaatsen organiseert.

De stichtingsvorm biedt mogelijkheden tot «uitdijing» van activiteiten die met lijkbezorging te maken hebben. Uit het onderzoek komt de situatie naar voren van een rooms-katholiek begraafplaats die haar activiteiten heeft ondergebracht in een «stichting Uitvaartverzorging», welke ten doel heeft: het exploiteren van een mortuarium, columbarium, uitvaartcentrum en tevens het bemiddelen in de afsluiting van uitvaartverzekeringen bij verzekeringsmaatschappijen, «en voorts al hetgeen met één en ander rechtstreeks of zijdelings verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn, alles in de ruimste zin des woords».

De tarieven

De tarieven van begraafplaatsen lopen zeer sterk uiteen en er gelden ook allerlei varianten van grafrechten, percentages voor gedenkstenen, plaatsingskosten, aanwiskosten, onderhoudscontracten, grafdelverskosten etc. Daardoor is het moeilijk vast te stellen of tarieven redelijk zijn of niet. Dit geldt zowel voor bijzondere als voor gemeentelijke begraafplaatsen. Bij de gemeentelijke begraafplaatsen is het moeilijk na te gaan of er sprake is van een sluitende of volledig kostendekkende exploitatie. Gemeenten delen hun begraafplaatsenbeheer nogal eens bij verschillende organisatie-onderdelen in (leges, milieu, burgerlijke stand, algemene zaken, groenvoorziening etc.), zorgen weliswaar voor de toerekening van de kosten naar sector, maar publiceren niet altijd de jaarcijfers van de begraafplaats specifiek in de gemeentebegroting. Door de ondoorzichtige kostentoerekening is een vergelijking van de tarieven tussen de gemeentelijke en de bijzondere begraafplaatsen, zonder een gedegen accountantsonderzoek, praktisch onmogelijk. Uit het onderzoek is niet duidelijk geworden op grond van welke factoren en afwegingen de – onderling sterk afwijkende – tariefstellingen op bijzondere begraafplaatsen tot stand komen.

E. Zijn er klachten bekend omtrent onderwerpen als koppelverkoop, gedwongen winkelnering, handel in grafrechten, onduidelijke tariefstellingen, geheime provisieregelingen, nodeloze betutteling, schimmige beheersverhoudingen en kunnen de gemeenten deze klachten kwantificeren?

Op deze vraag werd door 196 (98%) van de 200 gemeenten geantwoord dat zaken van dergelijke aard bij hen niet bekend zijn, ook niet uit het verleden. Bij dit hoge percentage passen echter enkele kanttekingen. Op de eerste plaats deze, dat er gemeenten waren die, hoewel zij vraag E negatief beantwoordden, in het antwoord op vraag F (over andere relevante zaken of ontwikkelingen) opmerkingen maakten die op zijn minst doen vermoeden dat er sprake is van ongewenste situaties of verhoudingen. Op de tweede plaats bleken er gemeenten te zijn die vraag E negatief beantwoordden, maar waar blijkens informatie uit andere bron toch een en ander aan de hand is. Het beeld dat door het hoge percentage negatieve antwoorden op vraag E wordt opgeroepen, dient derhalve genuanceerd te worden.

In een aantal gemeenten zijn er klachten van nabestaanden over nodeloze betutteling. Deze betutteling uit zich in de vorm van beperkingen in de keuze van grafbeplantingen en gedenktekens. Vaak is dit het gevolg van een te gedetailleerde beheersverordening. De gemeenten zien dit in en geven te kennen dat zij deze betutteling willen terugdringen. De beheersverordeningen (zullen) worden herzien, zodat nabestaanden een grotere vrijheid van keuze krijgen. Sommige

gemeenten werken met uitvoeringsbesluiten of richtlijnen inzake grafbedekkingen of gedenktekens. Door deze wijze van regelgeving kan sneller worden ingespeeld op veranderende behoeften dan door middel van wijzigingen van de beheersverordening, die door de gemeenteraad moeten worden vastgesteld of goedgekeurd. Voor zover er klachten zijn betreffende openingstijden, onderhoud e.d. worden die op de begraafplaats door de feitelijke beheerder behandeld.

Door slechts enkele gemeenten wordt handel in grafrechten als klacht opgevoerd. Het gaat hierbij om door de gemeenten in het verleden aan particulieren verkochte graven. Deze handel doet zich op beperkte schaal voor. Incidenteel worden deze eigendomsgraven nog wel eens doorverkocht, doch niet meer door handelaren. Tegenwoordig vindt civielrechtelijk geen eigendomsoverdracht meer plaats. Ook beraden gemeenten zich op onteigeningsprocedures om op deze wijze het begrip eigendomsgraf te kunnen terugdringen.

De Consumentenbond vermeldt met betrekking tot klachten over het uitvaartwezen en de begraafplaatsen dat bij haar afdeling ledenservice weinig klachten binnenkomen. Jaarlijks zo'n 20 schriftelijke en 70 telefonische klachten. Gelet op het aantal personen dat jaarlijks overlijdt, gaat het hier om een zeer gering aantal klachten. Volgens de Consumentenbond is de reden hiervan waarschijnlijk dat de materie te delicaat en emotioneel is. Echter, zo stelt de bond, de afwezigheid van kritische consumenten is niet bevorderlijk voor een goed functionerende bedrijfstak.

Koppelverkoop en gedwongen winkelnering

Uit het onderzoek komt één duidelijke klacht naar voren die door zowel een aantal gemeenten als door andere organisaties en particulieren wordt gemeld. Gelet op de ernst en de frequentie van deze klacht, de belangen die ermee gemoeid zijn, en de zwakke positie van nabestaanden, zal op deze klacht uitgebreider worden ingegaan.

In de uitvaartbranche bestaat een gewoonte waarbij op niet openbare en soms moeilijk te achterhalen wijze gewerkt wordt met een systeem van commissie en provisiebetalingen. Soms zijn deze regelingen dwingend vastgelegd in bijvoorbeeld reglementen van bijzondere begraafplaatsen, maar het merendeel onttrekt zich aan de waarneming. In het netwerk van begraafplaatshouders, uitvaartondernemers, toeleveranciers (de natuursteenbedrijven/grafkistleveranciers/urnproducenten etc.) en nabestaanden spelen vooral de uitvaartondernemers een centrale rol. Marketing-technisch bevinden zij zich in een positie om de nabestaanden te adviseren tot het verrichten van bepaalde handelingen. Het gaat met name om de aankoop van grafstenen of -monumenten en reparatie en onderhoud daarvan. Echter ook anderen, zoals bodes van begrafenisverenigingen, kosters, kerkvoogden, grafdelvers, beheerders van gemeentelijke en bijzondere begraafplaatsen, kunnen een positie innemen van waaruit zij toeleveranciers en nabestaanden al dan niet gevraagd van advies dienen. Voor deze adviezen en verleende diensten worden van de toeleveranciers vergoedingen gevraagd. Het is, zo wordt gesteld, met name een aantal van de (kleine) natuursteenbedrijven dat hiervan nadeel ondervindt.

Jegens de natuursteenbedrijven beschikt de uitvaartverzorging cq. de tussenhandel over een sleutelpositie. De (kleine) steenhouwer kan zich feitelijk gedwongen voelen tot het verlenen van commissie/provisie, omdat hij anders niet gevraagd wordt te leveren. Hij wordt dus de facto verplicht provisie te betalen aan de uitvaartondernemer, die hem vanuit

een vertrouwenspositie opdrachten aanlevert. Veelal wordt de provisie afgewenteld op de consument-nabestaande die uiteindelijk de grafsteen koopt. De grote natuursteenbedrijven zijn beter in staat de provisiebetalingen te dragen dan de kleine. Dit kan tot gevolg hebben dat steeds meer kleine natuursteenbedrijven verdwijnen. Het aantal marktpartijen wordt dan kleiner en er kunnen vervolgens concentraties ontstaan, waarbij op den duur het gevaar van kartelvorming of andersoortige monopolie-achtige structuren niet denkbeeldig is.

Uit het onderzoek blijkt moeilijk de mate van verbreiding van bovengenoemde praktijken te kwantificeren. Sommige gemeenten en particulieren vermelden echter dat het hier naar hun inschatting om meer gaat dan om «de uitzondering die de regel bevestigt».

Uit het onderzoek blijkt dat ook beheerders en andere betrokkenen bij begraafplaatsen commissies en provisies kunnen vragen. Met name op kleinere begraafplaatsen bestaan soms onheldere beheersverhoudingen en lijkt er af en toe sprake van vermenging van belangen. Van oudsher komt het voor, vooral bij kerkelijke begraafplaatsen, dat de beheerder tevens grafdelver en inner van betalingen is en dat hij de hoogte hiervan vaststelt. Daarnaast is hij voor (een deel van) zijn inkomen soms afhankelijk van deze betalingen. In een enkel geval heeft hij er agentschappen voor de verkoop van grafmonumenten bij. Verplichte, openbare verantwoording aan een bestuur blijkt veelal niet geregeld te zijn.

De positie van de nabestaanden

De positie van de nabestaanden verdient in dit verband bijzondere aandacht, omdat uit het onderzoek blijkt dat de kosten die met de bovvermelde praktijken samenhangen uiteindelijk voor rekening van de nabestaanden komen.

Uit een voorbeeld kostprijs-berekening, speciaal ontwikkeld voor het natuursteenbedrijf, blijkt dat het percentage aan commissie/provisie dat ten behoeve van de tussenhandel in de berekening wordt meegenomen tot 10 kan oplopen. Uit particuliere bron werd gemeld, dat in de praktijk ook percentages voorkomen die hoger liggen. Volgens de «Leeuwarder Courant» van 25 april 1992, kan het zo zijn dat als gevolg van plaatsingskosten, commissies en provisies een grafmonument van f 4000,- de koper al gauw bijna f 6000,- kost. Voor de consument-nabestaande is het nauwelijks mogelijk inzicht te krijgen in de verhouding tussen de geleverde diensten en producten en de daarvoor gevraagde bedragen. Van diverse zijden werd dan ook gesteld dat de behoefte aan gedegen voorlichting groot is. Een ander punt van belang dat naar voren werd gebracht is dat controle over de gang van zaken tijdens of na de uitvaart voor de nabestaanden praktisch onmogelijk is.

Door het Bedrijfschap Natuursteenbedrijf is erop gewezen dat voor natuursteenbedrijven, uit beroepsethisch oogpunt, de afspraak is gemaakt dat zij, in verband met het rouwproces van nabestaanden, een «Karenzzeit» (d.w.z. een wachttijd tussen het tijdstip van begraven/cremeren en het doen van aanbiedingen) van 14 dagen in acht zullen nemen. In de praktijk blijkt niet iedereen zich aan die afspraak te houden. Daarbij werd overigens opgemerkt dat door anderen die bij de verzorging van de begrafenis of de crematie zijn betrokken, veel minder vaak een wachttijd in acht werd genomen. Zij benaderen de nabestaanden nogal eens vóór het verstrijken van een periode van 14 dagen.

De marktverhoudingen komen hierdoor onder druk te staan, evenals de zelfregulering binnen de branche.

Een wettelijk geregelde wachttijd wordt door de werkgevers uit de natuursteenbranche en het Bedrijfschap Natuursteenbedrijf niet wenselijk geacht. Zij zien meer in een voortdurende aansporing van collegae om zich te committeren aan de besluiten genomen op de bestuurs- en algemene ledenvergaderingen van deze organisaties. Uit de hoek van de kleine natuursteenbedrijven evenwel klinken er sterkere geluiden om te komen tot een wettelijke regeling van de wachttijd. Deze regeling zou dan moeten gelden voor alle partijen die zich direct of indirect bezig houden met de lijkbezorging.

Ook in verband met het voorgaande werd in verschillende reacties het belang van het verstrekken aan de burgers van goede informatie, via folders, brochures en nieuwsbrieven over de lijkbezorging benadrukt. Een van de grote gemeenten benadrukte in haar reactie het belang, dat de nabestaanden 3 à 4 offertes van verschillende steenhouwers opvragen teneinde een goede keus te kunnen maken.

F. Zijn er naar de mening van de gemeenten andere relevante zaken of ontwikkelingen met betrekking tot de praktijk op of rondom begraafplaatsen?

Aandachtspunten/knelpunten

Met betrekking tot de onderwerpen die in de nieuwe Wet op de lijkbezorging worden geregeld, wordt door de gemeenten vrijwel geen melding gemaakt van knelpunten. De praktijkervaringen tot nu toe leiden niet tot de conclusie dat voorschriften niet uitvoerbaar zijn. Ook wordt geen melding gemaakt van ontwikkelingen die voor grote moeilijkheden zouden kunnen zorgen bij de lijkbezorging in Nederland.

De door de gemeenten verwoorde problemen met betrekking tot de uitvaartverzorging betreffen in hoofdzaak de handelwijze met betrekking tot het vuurvaste indentiteitssteentje.

Tegen de uitgiftetermijn van 20 jaar voor een graf waarop een uitsluitend recht rust en het recht op verlenging daarvan met 10 jaar, worden door slechts enkele gemeenten bezwaren geuit. Er blijken verdeelde opvattingen ten aanzien van de duur van de verlengingstermijn te bestaan. Sommige gemeenten willen de verlengingstermijn kunnen weigeren, andere willen de mogelijkheid hebben deze termijn bij gemeentelijke verordening te regelen.

Ten aanzien van de milieu-aspecten spreekt één gemeente bezorgdheid uit omtrent het aantal adipocire (= onvolledig verteerde) lijkresten die bij de ruimingswerkzaamheden op haar begraafplaatsen naar verwachting aangetroffen zullen worden, als gevolg van het jarenlang toegestane gebruik van kunststoffen.

Uit de reacties van de gemeenten komt voorts naar voren, dat er in de praktijk enige spanning bestaat tussen het verbod van incidentele asverstrooiing en de mogelijkheid om de asbus mee naar huis te nemen. Ook blijkt er soms onduidelijkheid te bestaan over de procedureregels die gevolgd moeten worden bij de opgraving en herbegraving van lijken.

Vervolgens klaagt een klein aantal gemeenten over het centralistisch karakter van de nieuwe Wet op de lijkbezorging, terwijl daarentegen sommige andere gemeenten, alsmede zij die informatie hebben verstrekt uit andere hoek, aangeven behoefte te hebben aan meer gedetailleerde regelgeving.

De ontwikkelingen

Een aantal gemeenten geeft te kennen ervoor te (zullen) zorgen dat er geen belangenverstrengeling ontstaat tussen de exploitatie van de gemeentelijke begraafplaatsen en de daadwerkelijke uitvaartactiviteiten. Dit om praktijken als handel in grafrechten, gedwongen winkelnering en koppelverkoop zoveel mogelijk te voorkomen. Deze gemeenten zijn van mening dat zij een duidelijke taak hebben in het op piëteitvolle wijze omgaan met de doden. Een professionele, ondernemingsgewijze exploitatie van de gemeentelijke begraafplaatsen hoeft naar hun zeggen echter niet in strijd te zijn met laatstgenoemde opvatting. De zorg van de gemeenten is er op gericht, binnen de grenzen van de nabestaanden te voldoen. Daarbij is een goede verstandhouding tussen alle bij de uitvaartverzorging betrokkenen geboden, waarbij het uitgangspunt is te voorkomen dat er verstrengeling van belangen, ontstaat. Een belangrijke plaats zal daarbij worden ingeruimd voor inspraak bij voorgenomen wijzigingen van de beheersverordening.

In die gevallen dat aula's, mortuaria, rouwcentra en ontvangstfaciliteiten zullen worden geprivatiseerd, worden in de desbetreffende overeenkomsten bepalingen opgenomen om gebruik door derden tegen redelijke condities te waarborgen. Bij één gemeente is bij de bouw van een rouwcentrum met opbaarruimten op de gemeentelijke begraafplaats tevens een verzoek ingediend om de gehele begraafplaats over te mogen nemen. De gemeente is hier niet op ingegaan, mede ter voorkoming van gedwongen winkelnering. Enkele andere maatregelen die sommige gemeenten nemen zijn een verbod van nevenfuncties voor gemeentelijk personeel op begraafplaatsen, bestrijding van de handel in grafrechten door stopzetting van eigendomsoverdracht of door het starten van ontegeningsprocedures.

Voorts blijkt uit het onderzoek en uit de «branche» dat in de uitvaartwereld steeds meer concentratie en overnames voorkomen. Een grote gemeente noemde de volgende waarneembare tendensen:

- verzekeringsmaatschappijen nemen uitvaartondernemingen over;
- uitvaartondernemingen fuseren;
- uitvaartondernemingen en uitvaartverenigingen vestigen een crematorium;
- kistenfabrikanten starten een uitvaartonderneming;
- inkomsten uitvaartondernemers stijgen;
- inkomsten crematoria stijgen;
- inkomsten begraafplaatsen dalen.

Tenslotte kan gewezen worden op de toenemende groei van crematoria in sommige regio's. Enige ordening en toetsing aan bevolkingsontwikkeling lijkt niet plaats te vinden. Een en ander kan leiden tot een overcapaciteit van crematoria, zoals in de regio Rotterdam. Als oorzaak hiervan wordt aangegeven de gestegen vraag naar cremieren, maar ook het feit dat de exploitatie van begraafplaatsen een aantal gemeenten en kerkgenootschappen financiële problemen oplevert. Een spreiding van de activiteiten, vergroting van de faciliteiten en optimalisering van de service aan met name de nabestaanden, zijn enige mogelijkheden die wellicht kunnen zorgen voor een evenwichtige inkomstenstroom.

4. Conclusies en beleidsvoornemens

Om redenen die in par. 2 van deze notitie zijn aangegeven is het onderzoek beperkt tot de reacties van 200 geselecteerde gemeenten. Naar ik meen levert dit voldoende materiaal op om een betrouwbaar

beeld te verkrijgen van de gang van zaken op en rondom begraafplaatsen in Nederland en om daaruit verantwoorde conclusies te trekken.

De voornaamste gevolgtrekking waartoe ik op grond van dit onderzoek kom is dat, in het algemeen gesproken, in de gang van zaken op en rondom begraafplaatsen geen sprake is van zodanige (structurele) misstanden en/of onwenselijke situaties dat daarop toegesneden, ingrijpende maatregelen thans aangewezen zouden zijn. De bestaande voorschriften (van het Rijk, de gemeenten en de kerkgenootschappen) worden veelal naar behoren nageleefd. Dat geldt zowel voor de voorschriften die op de lijkbezorging zelf gericht zijn, als voor de regels inzake financieel-administratieve organisatie en beheer van de begraafplaatsen.

Niettemin komen uit het onderzoek signalen naar voren die erop wijzen dat op onderdelen de situatie voor verbetering vatbaar is. Wat opvalt is dat daarbij steeds de positie van de «consument», meer in het bijzonder de nabestaande, in het geding is. Wat ik de geconstateerde problemen samen dan kom ik tot de volgende tweedeling:

1. Aan de consument staat onvoldoende informatie ter beschikking. Vaak is het niet duidelijk bij wie hij terecht moet voor welke informatie. Vaak ook blijkt elementaire informatie over regels, rechten en plichten eenvoudigweg niet in geschreven vorm voorhanden.

2. Het is de consument in vele gevallen niet duidelijk welke precies zijn verhouding is tot de andere partijen waar hij, in het kader van een uitvaart, mee te maken heeft. Nog onduidelijker is voor hem hoe de verhouding tussen die andere partijen onderling is.

Ik til niet licht aan deze problemen. In nagenoeg alle gevallen zullen nabestaanden *gedurende de eerste dagen na een sterfgeval* allerlei beslissingen moeten nemen, waarvan sommige niet onaanzienlijke financiële consequenties hebben. Veelal zullen de nabestaanden *gedurende diezelfde dagen* in een geëmotioneerde gemoedstoestand verkeren. Onder die omstandigheden kan van hen redelijkerwijs niet gevergd worden dat zij tot eenzelfde kritische beoordeling van hun eigen handelen en dat van hun wederpartij(en) in staat zijn, als onder normale omstandigheden van een gemiddelde consument mag worden verwacht wanneer hij overweegt zich contractueel te binden. Juist in die situatie komt het erop aan dat de nabestaande zich kan verlaten op ter zake doende, zo volledig mogelijke informatie.

Die informatie zal hem duidelijk moeten maken waartoe hij zich verbindt, jegens wie hij zich verbindt, voor hoe lang hij zich verbindt, welke alternatieven er mogelijk zijn en of er zaken zijn die niet aanstonds om een beslissing vragen. Ik heb de overtuiging dat, ter oplossing van deze problemen, op het stuk van adequate informatieverschaffing verbeteringen mogelijk zijn.

Voorstellen daartoe komen hierna aan de orde.

De verordeningen en reglementen

De Wet op de lijkbezorging schrijft een verordening voor gemeentelijke begraafplaatsen voor. In deze verordening dient ten minste te zijn opgenomen dat *gedurende een redelijke termijn* gelegenheid tot begraven wordt gegeven. Gebleken is dat het merendeel van de gemeenten, die een of meer gemeentelijke begraafplaatsen beheren, beschikt over een beheersverordening begraafplaatsen waarin veel meer is geregeld. Ik verwacht dat dit aantal in verband met de nieuwe Wet op de lijkbezorging nog zal toenemen. Uit de reacties van een aantal

gemeenten is gebleken dat de nieuwe wet aanleiding is om een en ander opnieuw te bezien. Dit uit zich veelal in het aanpassen van de bestaande of het tot stand brengen van een nieuwe gemeentelijke verordening. Wat betreft de bijzondere begraafplaatsen kan gesteld worden dat zij in meerderheid beschikken over begraafplaatsreglementen. Ik acht het van belang dat deze reglementen – voorzover dit nog niet is gebeurd – eveneens worden aangepast aan de nieuwe Wet op de lijkbezorging. Ik vertrouw erop dat dit ook zal gebeuren. Dit vertrouwen is gebaseerd op de initiatieven van de bisschoppen en de Vereniging van Kerkvoogden. De bisschoppen hebben in juni 1991 een modelreglement voor het beheer van een begraafplaats voor een rooms-katholieke parochie vastgesteld. De Vereniging van Kerkvoogden in de nederlands-hervormde kerk, heeft in april 1992 een modelreglement vastgesteld, inclusief model-overeenkomsten en een specifieke model-balans. De kwaliteit van de reglementen van bijzondere begraafplaatsen zal hierdoor naar ik verwacht sterk toenemen.

Beleidsvoornemen:

Ik zal de gemeentebesturen vragen de reglementering van de (gemeentelijke) begraafplaatsen voor zover nodig aan de maat van de tijd te brengen. Ik zal hun voorts vragen deze kwestie – in het kader van het toezicht ex artikel 209, onder m, van de gemeentewet – onder de aandacht van de houders van bijzondere begraafplaatsen te brengen.

De klachtenregeling

In niet meer dan 16% van de gemeentelijke beheersverordeningen komt een klachtenregeling voor die beantwoordt aan de eisen die men naar huidig inzicht ten minste aan een dergelijke regeling mag stellen. Naar ik meen bevat de VNG-modelverordening in artikel 29 een goede basisregeling voor indiening en behandeling van en beslissing op klachten. Deze regeling, die aangeeft wie kan klagen, bij wie en waarover kan worden geklaagd, en hoe de klacht wordt behandeld, heb ik als uitgangspunt genomen bij de analyse van de gegevens.

In de reglementen van de door de rooms-katholieke parochies beheerde begraafplaatsen is in een veel groter aantal gevallen sprake van een toereikende klachtenregeling.

In het geval van de nederlands-hervormde begraafplaatsen is het percentage voldoende klachtenregelingen aan de lage kant. Niettemin verwacht ik dat het onlangs vastgestelde model-reglement van de Vereniging van Kerkvoogden ertoe zal leiden dat dit percentage in betekenende mate zal stijgen.

Met het oog op de versterking van de positie van de nabestaanden acht ik een klachtenregeling van groot belang. Het percentage van 16 bij de gemeentelijke begraafplaatsen acht ik niet alleen te laag in vergelijking met de situatie bij de bijzondere begraafplaatsen. Ik ben bovendien van mening dat een klachtenregeling juist bij een onderwerp als lijkbezorging uiterst wenselijk is. Mijs inziens behoort een goede klachtenregeling in elke gemeentelijke beheersverordening, maar ook in elk reglement van een bijzondere begraafplaats te zijn opgenomen. Gemeenten kunnen zelf een klachtenregeling tot stand brengen, waarin de eerder genoemde onderwerpen worden geregeld. Ook kunnen gemeenten de klachtenregeling overnemen, die de VNG in haar modelverordening heeft opgenomen.

Beleidsvoornemen:

Ik zal de gemeentebesturen de wenselijkheid van een goede klachtenregeling onder de aandacht brengen. Ik zal hun tevens vragen hetzelfde

te doen richting houders van bijzondere begraafplaatsen. Daarbij zal erop worden aangedrongen zoveel mogelijk de inmiddels vastgestelde modellen te volgen.

De informatievoorziening en de schriftelijke vastlegging van afspraken

Het verschaffen van informatie over de lijkbezorging, voorafgaande aan, tijdens en na een overlijden blijkt verre van optimaal te zijn. Evenzeer geldt dit voor de schriftelijke vastlegging van afspraken tussen de bij de lijkbezorging betrokken partijen en de nabestaanden. Behalve de Consumentenbond is er geen overkoepelende organisatie die zich de juridische en financiële problemen van de nabestaanden aantrekt. Wel kunnen nabestaanden terecht bij de Stichting Ombudsman Hilversum voor problemen over de hoogte van uitvaartnota's en meningsverschillen ten aanzien van uitvaartverzekeringen en -polissen. Ook is er sinds 1 januari 1991 een Geschillencommissie Uitvaartwezen, waarin onder andere de Consumentenbond zitting heeft. Deze Commissie doet bindende uitspraken over geschillen tussen nabestaanden en uitvaartondernemers die lid zijn van bepaalde belangenverenigingen van uitvaartondernemers.

Een goede informatievoorziening is in de eerste plaats geboden in het belang van een piëteitvol en respectvol handelen ten opzichte van zowel de overledenen als de nabestaanden. Voorts dienen afspraken zo helder en duidelijk mogelijk te worden geformuleerd, teneinde misverstanden en onnodig extra-verdriet te voorkomen.

Daarnaast is het uit bestuurlijk oogpunt gewenst dat gemeenten zorgen voor een goede informatievoorziening aan de burgers. Hierbij zou kunnen worden gedacht aan een centraal, herkenbaar punt, waar de burgers met hun vragen op het gebied van de lijkbezorging terecht kunnen.

Vanzelfsprekend behoren afspraken tussen gemeenten en burgers schriftelijk te worden vastgelegd. Dit geldt ook voor de kosten die de gemeentelijke begraafplaatsen – onder andere via de steenhouwer – in rekening brengen aan de nabestaanden, die recht op inzicht hebben in de hoogte en de kostenopbouw van de rekeningen.

Ook de bijzondere begraafplaatsen dienen te zorgen voor een goede informatievoorziening aan de nabestaanden. De centrale organen van kerkgenootschappen kunnen hierin een actieve rol spelen. Zij kunnen de plaatselijke parochies en kerkelijke gemeenten met advies, modellering van reglementen, grafbrieven, overeenkomsten, exploitatie-balansen en informatie over een goede financiële organisatie terzijde staan.

De begraafplaatsen die geëxploiteerd worden door andere rechtspersonen of natuurlijke personen, hebben geen overkoepelende organisatie die coördinerend en regulerend kan optreden. Uit het onderzoek blijkt dat er een risico bestaat dat bij deze begraafplaatsen de contracten zo worden geformuleerd dat de (rechts)personen te veel rechten naar zich toetrekken, zonder al te grote rechtsbescherming voor de nabestaanden. Dit onderwerp heeft mijn aandacht.

De uitvaartondernemingen en -verenigingen dragen mijns inziens een grote verantwoordelijkheid als tussenschakel tussen nabestaanden en begraafplaatsen. Ik zie dan ook voor hen een belangrijke taak weggelegd met betrekking tot de informatievoorziening.

Beheersverordeningen, inclusief de daaruit voortvloeiende uitvoeringsbesluiten, en reglementen kunnen voor wat betreft de rechten en plichten duidelijke en zinvolle informatie bevatten voor alle betrokkenen

vóór en na een overlijden. Een vorm van dienstverlening zou kunnen zijn dat de uitvaartondernemer deze informatie aan de nabestaanden verstrekt. Ook worden de rechthebbenden van grafruimten op deze wijze snel en doeltreffend op de hoogte gebracht van hun rechten en plichten (b.v. overschrijving van verleende rechten, kosten, onderhoud en ruiming van graven etc.).

Bovendien acht ik het van belang dat de volmachtverlening door de nabestaanden aan de uitvaartverzorgers schriftelijk wordt vastgelegd. Belangenorganisaties van uitvaartverenigingen en -ondernemers adviseren uitvaartverzorgers gebruik te maken van hun model-formulieren van aanneming van uitvaarten (de uitvaartovereenkomst) en de daarop van toepassing zijnde algemene voorwaarden. Ik sta vanzelfsprekend positief tegenover deze ontwikkelingen in de branche.

Beleidsvoornemens:

Ik zal in overleg met de Consumentenbond, het Konsumenten Kontakt, het ministerie van Economische Zaken en belangenorganisaties van uitvaartverenigingen en -ondernemers bezien hoe de informatievoorziening over de lijkbezorging in het algemeen kan worden verbeterd. Bovendien zal worden nagegaan of de consumentenorganisaties een prijs-kwaliteitsonderzoek naar producten en diensten van de uitvaartbranche kunnen uitvoeren. Tevens zal ik de gemeentebesturen aansporen de informatievoorziening aan nabestaanden zoveel mogelijk te verbeteren en zal ik hun vragen eenzelfde advies te geven aan houders van bijzondere begraafplaatsen.

De financiële organisatie

Uit het onderzoek blijkt niet van bijzondere problemen op dit punt. Voor nadere actie mijnerzijds bestaat naar ik meen dan ook geen aanleiding.

De klachten

De hiervoor in par. 2, onder E, beschreven klachten inzake het werken met commissie- en provisiebetalingen, met name bij de aanschaf van grafstenen en -monumenten, neem ik zeer ernstig. Deze commissie- en provisiebetalingen worden – via de natuursteenbedrijven – vaak buiten medeweten van de nabestaanden op hen afgewenteld. Bovendien komt door deze praktijken de vrije mededinging in de lijkbezorgingsbranche in het gedrang. Uit het onderzoek kan de conclusie worden getrokken dat genoemde praktijken zich in meerdere gemeenten in Nederland voordoen, zowel bij bijzondere als bij gemeentelijke begraafplaatsen. De omvang van deze praktijken is niet duidelijk. Er zijn echter aanwijzingen dat het gaat om een fenomeen dat meer dan incidenteel voorkomt in de lijkbezorgingsbranche.

Deze manier van zaken doen heeft bedenkelijke kanten. De uitvaartverzorgers, maar ook andere betrokkenen, presenteren zich veelal als vertrouwenspersonen, en minder als zakelijke dienstverleners. Op grond van de Wet op de lijkbezorging dient begraving of verbranding uiterlijk op de vijfde dag na het overlijden te geschieden. In deze zeer korte tijd moeten de nabestaanden over een groot aantal zaken beslissen. Dat binnen deze periode, of direct na deze periode, de nabestaanden met een beroep op een vertrouwensrelatie worden benaderd over de aanschaf van grafstenen en -monumenten acht ik minder gewenst. Beslissingen met betrekking tot het kopen van grafstenen of -monumenten, die vrijwel altijd belangrijke financiële implicaties hebben, dienen niet in een periode van emoties te worden genomen. Een zekere wachttijd, in verband met het rouwproces, alvorens over te gaan tot aanbiedingen, advies en bemiddeling is naar mijn mening gewenst.

De steenhouwersbranche schrijft een in acht te nemen 14-dagen termijn bindend voor. Deze zelfregulering door de branche heeft in eerste instantie mijn voorkeur boven een opgelegde regeling. Hij lijkt mij van groot belang dat alle partijen, met name de uitvaartondernemers, zich aan deze wachttijd houden uit piëteit en respect voor de nabestaanden. Mocht onverhoopt deze zelfregulering niet tot de gewenste resultaten leiden, dan komt wat mij betreft introductie van enigerlei vorm van een wettelijke wachttijd uitdrukkelijk aan de orde.

Gedwongen winkelnering, zo blijkt uit de reacties, komt eveneens voor. Het kan hierbij gaan om plaatselijke gebruiken of bepalingen in reglementen, ingevolge welke de nabestaanden worden verplicht hun bestellingen bij bepaalde personen of bedrijven te plaatsen. In dit verband wijs ik op een uitspraak van de kantonrechter te Leeuwarden (vonnis van 17 september en 5 november 1991, rolnummer: 1871/91). Deze uitspraak had betrekking op de verplichte bemiddeling van een koster, vastgelegd in het reglement van een bijzondere begraafplaats. Deze bemiddeling houdt in dat grafmonumenten via de koster moeten worden betrokken. De kantonrechter veroordeelde deze situatie. Hij overwoog daarbij: «Het artikel van het reglement, dat ten onrechte geen informatie verstrekt over de hoogte van de verschuldigde bemiddelingskosten, ontbeert een geoorloofde oorzaak. Het betreft hier een vorm van winkelnering, die enkel ten doel heeft de koster een bron van inkomsten te verschaffen zonder dat er sprake is van een speciale deskundigheid van de koster, welke zijn bemiddeling bij het betrekken van een grafsteen door de rechthebbende op het graf noodzakelijk of gewenst maakt».

Beleidsvoornemens:

Uit het onderzoek valt de mate van verbreiding van praktijken als gedwongen winkelnering, koppelverkoop en commissie- en provisiebetalen niet te achterhalen. Ter verkrijging van een beter inzicht daarin, zal ik contact opnemen met de staatssecretaris van Economische Zaken. Indien de zelfregulering door de uitvaartbranche met betrekking tot de in acht te nemen wachttijd voor het doen van aanbiedingen, vooral inzake grafstenen en -monumenten, onverhoopt niet tot het gewenste resultaat leidt, overweeg ik enigerlei vorm van wettelijke wachttijd te introduceren.

Uit het onderzoek blijkt eveneens dat, sinds de inwerkingtreding van de nieuwe Wet op de lijkbezorging, in de praktijk enige toepassings- en uitvoeringsproblemen voorkomen. In de komende jaren dient duidelijk te worden, waar de werkelijke knelpunten zich voordoen.

Indien bedoelde knelpunten hiertoe aanleiding geven ben ik uiteraard bereid te zijner tijd te overwegen de wet en/of de uitvoeringsbesluiten op grond hiervan aan te passen.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
C. I. Dales