

## Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

**Openbaar Bestuur en  
Democratie**  
Kwaliteit en Kaderstelling  
Bestuur

Schedeldoekshaven 200  
2511 EZ Den Haag  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

**Contactpersoon**  
Anneke de Jonge

T 070 4266827  
[anneke.jonge@minbzk.nl](mailto:anneke.jonge@minbzk.nl)

**Kenmerk**  
2011-2000127041

Datum 22 september 2011

Betreft Beantwoording vragen en opmerkingen bij de Handleiding opgraven en  
ruimen en de modelbeheersverordening begraafplaatsen

Hierbij reageer ik op de op 21 januari jl. door de leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken gestelde vragen en opmerkingen bij de Handleiding opgraven en ruimen en de model-beheersverordening begraafplaatsen. De Handleiding en de modelverordening heb ik u toegezonden met mijn brief van 6 december 2010.<sup>1</sup> Bij brief van 5 juli jl. heb ik u laten weten dat de beantwoording meer tijd in beslag nam dan voorzien.<sup>2</sup> Uiteraard betreur ik die vertraging. Ik volg in mijn reactie zoveel mogelijk de volgorde van de vragen, maar heb op een aantal onderdelen waar dat dienstig was voor een iets langere inleiding en andere volgorde gekozen.

### **Inleiding**

Sinds de plenaire behandeling van de Wijziging van de Wet op de lijkbezorging (Stb. 2009, 320) is op het terrein van het ruimen van graven een aantal publicaties verschenen; de leden van de fractie van de VVD refereren aan enkele van deze publicaties. Het belang van het goed uitvoeren van opgravingen en ruimingen is groot en dat besef leeft ook sterk in het veld. De publicaties bevatten richtlijnen voor beheerders van begraafplaatsen en werknemers die opgravingen en ruimingen uitvoeren. In januari 2010 is het Vademecum Kerkelijke Begraafplaatsen van de Vereniging voor Kerkrentmeesterlijk Beheer (VKB) verschenen. In februari 2010 is de model-beheersverordening begraafplaatsen van de VNG geheel herzien. Ook is in diezelfde maand het Modelreglement voor het beheer van een begraafplaats van een Rooms-katholieke Parochie verschenen, van de Nederlandse Rooms-katholieke Kerkprovincie. Ten slotte is in november 2010 de Handleiding opgraven en ruimen opgesteld door de Landelijke Organisatie van Begraafplaatsen (LOB), de Branche Vereniging Ondernemers Begraafplaatsbeheer (BVOB) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

De LOB is de enige vakorganisatie op het gebied van begraven en begraafplaatsen en treedt op als vertegenwoordiger van circa 80% van alle Nederlandse

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2010/11, 30 696, nr. 35.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2010/11, 30 696, nr. 36.

begraafplaatsen (zowel gemeentelijke als bijzondere begraafplaatsen). Daarmee vertegenwoordigt de LOB een belangrijk deel van de beroepsgroep van beheerders van begraafplaatsen. De LOB bracht al in 2001 een eerste Handleiding opgraven en ruimen uit. De BVOB is een organisatie die zich richt op het ontwikkelen, toepassen, in stand houden en waarborgen van afspraken op het gebied van de kwaliteit van grafruimings- en grafdelvingswerkzaamheden door periodieke uitwisseling van ervaringen, ontwikkelingen en continue verbetering van werkprocedures/methoden, certificering, samenwerking en verbetering van de individuele prestaties. De BVOB kent een eigen kwaliteitshandboek met protocollen rond het opgraven en ruimen. De bij de BVOB aangesloten ondernemingen hebben veel specialistische kennis in huis op dit terrein. De VNG vertegenwoordigt alle gemeenten en is om die reden betrokken geweest bij het opstellen van de Handleiding, nadat zij al eerder dat jaar de model-beheersverordening begraafplaatsen had herzien naar aanleiding van de wetswijziging.

**Datum**  
22 september 2011  
**Kenmerk**  
2011-2000127041

De leden van de fractie van de SP vragen waarom het Comité van Waakzaamheid en de Stichting Alert en Zorgzaam niet zijn betrokken bij de totstandkoming van de Handleiding. Als minister ben ik niet direct betrokken geweest bij het opstellen van de Handleiding. De Handleiding is tot stand gekomen door samenwerking van voornoemde deskundige partijen, waarmee zelfregulering is beoogd. De samenstellers hebben meermalen contact gezocht met het Comité van Waakzaamheid en de Stichting Alert en Zorgzaam. Beide organisaties wensten echter geen inhoudelijke betrokkenheid. De leden van de fractie van de SP vragen voorts om een reactie op de door het Comité en de Stichting aan de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken aangeboden notitie naar aanleiding van de Handleiding. Ik wil die reactie beknopt houden. Hun voorstellen ten aanzien van opgraven en ruimen leiden ertoe dat dwingend en gedetailleerd regels worden voorgeschreven; ik kom daar verderop in mijn beantwoording op terug, maar geef hier alvast aan dat geen juiste benadering te vinden. Een dergelijke werkwijze is meer belastend voor de betrokken medewerkers en leidt tot hogere grafkosten. Het is verder een zaak van afzonderlijke begraafplaatshouders of zij een convenant willen sluiten; de gemeenten Apeldoorn en Leusden hebben een dergelijk convenant afgesloten, de gemeente Soest zou dit overwegen. Hoewel de gedachte daarachter sympathiek is, kan het onbedoeld ook tot de indruk leiden dat niet zorgvuldig en met respect ruiming en werden uitgevoerd. Het is echter een lokale zaak hoe hierover in een concreet geval te oordelen.

Door het opstellen van de Handleiding opgraven en ruimen is door de LOB, de BVOB en de VNG uitvoering gegeven aan het amendement Van Raak – Knops, zo constateren ook de leden van de fractie van de SP. Het is te prijzen dat deze organisaties hun verantwoordelijkheid hebben genomen. Het amendement Van Raak – Knops op artikel 32 van de Wet op de lijkbezorging heeft het mogelijk gemaakt dat bij AMvB regels kunnen worden gesteld over het ruimen van graven, het verwijderen van grafmonumenten en de teraardebestelling van de overblijfselen

van lijken. Blijkens de toelichting op het amendement<sup>3</sup> hebben de indieners beoogd misstanden op begraafplaatsen aan te pakken. Het veld zou tot een jaar na inwerkingtreding van de wetswijziging (dus tot 1 januari 2011) de tijd moeten krijgen om nadere regels te stellen met betrekking tot het ruimen van graven en de omgang met verzamelgraven. Indien dergelijke regels niet tot stand zouden komen, dan zou wat de indieners betreft de regering alsnog bij AMvB deze regels dienen te stellen.

**Datum**  
22 september 2011  
**Kenmerk**  
2011-2000127041

### **Opgraven en ruimen**

Voor het beheer van de begraafplaats is de houder van de begraafplaats – de gemeente dan wel een kerkgenootschap, een privaatrechtelijke rechtspersoon of een natuurlijk persoon – verantwoordelijk. De bevoegdheid tot het ruimen van graven is gebaseerd op artikel 31 van de Wet op de lijkbezorging. In dit artikel is vermeld dat slechts de houder van de begraafplaats bevoegd is om tot ruiming over te gaan. Het is niet zo dat alle graven, zowel particuliere als algemene, stelselmatig na afloop van het grafrecht worden geruimd. De begraafplaatshouder zal daartoe doorgaans alleen overgaan als het echt noodzakelijk is, meestal in verband met de capaciteit van de begraafplaats.<sup>4</sup> Ruiming van een graf kan pas plaatsvinden als er ten minste tien jaar verstreken is sinds de laatste begrafenis in dat graf. Indien het een particulier graf betreft, is er ook toestemming van de rechthebbende vereist. De menselijke resten worden vervolgens opnieuw ter aarde besteld of kunnen worden gecremeerd (artikel 31, derde lid, Wlb). Opgemerkt zij dat het recht op een particulier graf op verzoek van de rechthebbende kan worden verlengd (artikel 28, eerste lid, Wlb). Nieuw is voorts dat de houder van de begraafplaats de belanghebbende bij een algemeen graf moet waarschuwen voordat de termijn verstrijkt (artikel 27a Wlb).<sup>5</sup> Wie bevreesd zou zijn dat het graf daarna zou worden geruimd, heeft alsdan de mogelijkheid om te kiezen voor herbegraving of crematie. De positie van algemene graven bij dreigende ruiming is daarmee de facto dezelfde als die van particuliere graven.

Reeds lange tijd worden in ons land graven geruimd. Het besef dat het respectvol omgaan met overledenen niet eindigt bij het einde van de grafrusttermijn is terdege aanwezig bij de verschillende partijen. Op voorhand moet worden aangenomen dat iedere gemeente en iedere bijzondere begraafplaats zorgvuldig wenst te handelen bij het opgraven en ruimen. Er zijn geen aanwijzingen van het tegendeel. In antwoord op de vragen van de leden van de fractie van de SP ben ik van mening dat de Handleiding voor *alle* begraafplaatsen van belang is, gemeentelijke en bijzondere. De LOB en de VNG hebben de Handleiding onder al hun leden verspreid. De krachtige oproep van de LOB en de VNG aan hun leden heb ik van harte ondersteund. Ik heb er vertrouwen in dat vrijwel alle begraafplaatsen in de geest van de Handleiding zullen werken. Daartoe zijn er ook interne controlemechanismen, zoals de gemeenteraad of het kerkbestuur. Betrokkenen zijn

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2007/08, 30 696, nr. 23.

<sup>4</sup> SGBO, De Wet op de lijkbezorging door gemeenten uitgevoerd, Den Haag: april 2007, p. 11. Uit dit onderzoek bleek dat in 29% van de gemeenten alleen wordt geruimd indien dat nodig is in verband met ruimtegebrek. In 21% van de gemeenten worden de algemene graven niet geruimd.

<sup>5</sup> Dit is mogelijk gemaakt door het amendement-Knops, Kamerstukken II 2007/08, 30 696, nr. 18.

zich ook terdege bewust dat onzorgvuldig werk onherroepelijk tot grote verontwaardiging zal leiden. Er zijn bij het ministerie, VNG en LOB ook geen indicaties dat de Handleiding bewust terzijde is geschoven; het enkel voor kennisgeving aannemen kan immers ook gebeuren wanneer de houder van een begraafplaats al conform de Handleiding te werk gaat. De LOB meldt dat zij voornamelijk positieve reacties heeft ontvangen op de Handleiding. De nieuwe modelbeheersverordening begraafplaatsen van de VNG wordt op grond van een inschatting van de VNG door vrijwel elke gemeentelijke begraafplaats gehanteerd.

**Datum**  
22 september 2011  
**Kenmerk**  
2011-2000127041

Met het opstellen van de Handleiding door de drie genoemde partijen is, zoals ik in mijn brief van 6 december 2010 heb aangegeven, op een goede wijze in de regels voor opgraven en ruimen voorzien. De leden van de fractie van de SP vragen of ik bereid ben alsnog bij AMvB dwingend regels op te leggen. Gelet op het bewustzijn onder alle betrokken partijen dat een zorgvuldige en respectvolle werkwijze zeer van belang is, houd ik de voorkeur aan deze vorm van zelfregulering, zowel waar het betreft de werkwijze als de controle op de uitvoering daarvan, boven het bij AMvB dwingend opleggen van regels. Ik merk daarbij op dat het om een wel heel concrete vorm van normstelling zou gaan, één die zich naar mijn oordeel dan ook het best leent voor zelfregulering. Dit geldt in het bijzonder de uitvoering van de werkzaamheden, wat geheel de uitvoerende praktijk betreft. Dit wordt nog eens treffend geïllustreerd door de modelbeheersverordening begraafplaatsen, waarin is opgenomen dat de beheerder er zorg voor draagt dat te allen tijde respectvol met menselijke resten wordt omgegaan en dat bezoekers hier niet mee worden geconfronteerd; zie verder de artikelen 24 en 6 van dat model. De belangrijkste bepaling, te weten de zorgplicht van de beheerder, is daarmee op het meest geëigende niveau vastgelegd. De verdere werkwijze betreft een dermate gedetailleerde vorm van uitvoering dat die het best aan de praktijk op basis van zelfregulering kan worden overgelaten; de Handleiding voorziet daarin. Ik wil er ten slotte nog op wijzen dat geen sprake is van grote en structurele misstanden, zodat van een noodzaak om bij AMvB regels te stellen geen sprake is. Incidenten, hoe betreuenswaardig ook, zijn echter nooit geheel te voorkomen.

### **De wijze van ruimen**

De leden van de fractie van de VVD wijzen op een verschil van opvatting tussen het Vademecum van de VKB en de Handleiding waar het het machinaal ruimen van graven betreft. Zij geven aan het te betreuen dat hierover geen overeenstemming bestaat en vragen of het handmatig ruimen niet de voorkeur verdient, gelet op het piëteitsvol omgaan met menselijke resten. In reactie hierop merk ik op dat machinaal ruimen op een zeer respectvolle wijze kan plaatsvinden. De praktijk laat dit reeds overtuigend zien. Geheel handmatig ruimen zou echter ondoelmatig zijn en bovendien belastend voor de gezondheid van de medewerkers. Hun belang wordt in deze discussie dikwijls over het hoofd gezien. Er zijn door de LOB en het Innovatie en Praktijk Centrum Groene Ruimte (IPC) Arbo-richtlijnen opgesteld voor het veilig en gezond werken op begraafplaatsen. Hierin wordt omschreven dat het voordeel van machinaal ruimen is dat de uitvoerende medewerkers veel minder zwaar fysiek en vaak ook minder psychisch worden belast. In de praktijk wordt bij

veruit de meeste ruimingen zowel machinaal als handmatig (dikwijls in de laatste fase) gewerkt.<sup>6</sup> Voorts moet beseft worden dat zowel de beheerder als het ruimingsbedrijf professionals zijn, waarvan verwacht kan worden dat zij op voorhand respectvol omgaan met menselijke resten.

**Datum**  
22 september 2011  
**Kenmerk**  
2011-2000127041

Wat betreft het veronderstelde verschil in opvatting tussen de VKB en de LOB, daar treed ik als minister niet in. Opgemerkt zij dat de VKB vertegenwoordigd is in het bestuur van de LOB en dat de grote meerderheid van de kerkelijke begraafplaatsen is aangesloten bij de LOB. Daarnaast zijn de begraafplaatsen die via de VKB worden beheerd doorgaans aanzienlijk kleiner van omvang dan gemeentelijke begraafplaatsen, zodat van grootschalige ruimingen doorgaans geen sprake is.

Gelet op het vorenstaande ben ik het niet eens met het voorstel van de leden van de fractie van de SP dat graven enkel handmatig geruimd zouden mogen worden. Evenmin ben ik het met deze leden eens dat vastgelegd zou moeten worden dat het schudden van graven (het begraven van de menselijke resten dieper in hetzelfde graf) de *voorkeur* geniet. Die beslissing ligt per definitie bij de houder van de begraafplaats, aan wie dit ook het best kan worden overgelaten. Andere mogelijkheden zijn het bijzetten van de resten in een verzamelgraf of het op verzoek van de nabestaanden laten cremen. Uit een enquête van de LOB onder haar leden bleek voorts dat ongeveer tweederde van de begraafplaatsbeheerders bij ruimen kiest voor het schudden van graven, eenvoudigweg omdat men geen verzamelgraf heeft.

De leden van de fractie van de SP zouden verder graag verplicht willen zien dat bij het ruimen van graven en het overbrengen van de resten naar een verzamelgraf de stoffelijke resten bijeen worden gehouden, bijvoorbeeld door gebruik te maken van een kartonnen doos, een juten zak of een ander milieuvriendelijk omhulsel. Vooropgesteld zij dat ik, in lijn met mijn algemene betoog over de onwenselijkheid van het bij AMvB dwingend voorschrijven van regels, van mening ben dat ook deze materie een zaak van de praktijk is die beter door de branche zelf gereguleerd kan worden. Daarnaast zij gewezen op de belasting van de medewerkers die deze werkzaamheden zouden moeten uitvoeren. Het op deze manier individueel overbrengen naar een verzamelgraf brengt ook verwarrende associaties met herbegraven met zich. Een dergelijke manier van werken brengt voorts extra kosten met zich. De LOB heeft berekend dat het individueel overbrengen van stoffelijke resten naar een verzamelgraf bij een grootschalige ruiming aanzienlijk meer tijd kost, waardoor de personeelskosten hoger uitvallen. Deze meerkosten worden geraamd op een bedrag van € 9.000,- bij het uitvoeren van een ruiming van 100 graven. De meerkosten zullen uiteindelijk worden doorberekend in de grafrechten.

### **Verzamelgraven**

De leden van de fractie van de VVD vragen of gegarandeerd kan worden dat menselijke resten piëteitsvol kunnen worden overgebracht naar een verzamelgraf. Garanties zijn niet te geven, nu zich immers altijd incidenten kunnen voordoen,

---

<sup>6</sup> SGB0, De Wet op de lijkbezorging door gemeenten uitgevoerd, Den Haag: april 2007, p. 12.

zelfs indien men werkt met een erkend ruimingsbedrijf. Het verdient niettemin aanbeveling zoveel mogelijk gebruik te maken van bij de BVOB aangesloten bedrijven. Zowel van de beheerder van de begraafplaats als van de medewerkers die de werkzaamheden uitvoeren, mag en kan worden verwacht dat zij zorgvuldig en met respect te werk zullen gaan. Het zijn ervaren professionals en de houder van de begraafplaats kan zich geen misstanden veroorloven.

**Datum**  
22 september 2011  
**Kenmerk**  
2011-2000127041

De leden van de fractie van de SP verzoeken om nadere regels te stellen met betrekking tot de omgang met verzamelgraven als herdenkingsplekken. De achterliggende gedachte vind ik sympathiek en zal bij nabestaanden zeker op bijval kunnen rekenen. Ik vind het echter bij uitstek een zaak van de houder van de begraafplaats om hierin te voorzien. Op veel plaatsen in het land wordt al op een dergelijke manier met verzamelgraven omgegaan.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

J.P.H. Donner