

Onderzoek naar de praktijk van grafruimingen

In opdracht van het ministerie van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Datum: 31 maart 2020

Inhoudsopgave

Onderzoeksverantwoording	3
Centrale conclusies	6
Uitkomsten onderzoek	9
Speelveld en definities	10
1.1 / Het speelveld	10
1.2 / Definities	12
Regelgeving en beleid	14
2.1 / Geldende kaders en handreikingen rondom grafruiming	14
2.2 / Bekendheid van de geldende kaders en vertaling naar lokaal beleid	16
2.3 / Politiek-bestuurlijke aandacht	16
Uitvoering	18
3.1 / Blik op het speelveld	18
3.2 / Samenwerking tussen de partijen	19
3.3 / Beschikbare budgetten voor het ruimen van graven	21
3.4 / Gemeentelijk toezicht op grafruiming	22
Communicatie, voorlichting, bewustwording en dwingende regelgeving	24
4.1 / Communicatie en voorlichting	24
4.2 / Belang van bewustwording bij betrokken partijen	25
4.3 / Dwingende regelgeving	25
Identificering van vermiste en ongeïdentificeerde personen	27
5.1 / Context	27
5.2 / Rol van de burgemeester	28
Bijlage 1: Respondenten en bronnen	29



Onderzoeksverantwoording

Aanleiding

De huidige Wet op de lijkbezorging (Wlb) stamt uit 1991 en heeft als doel te regelen wat er met het lichaam van een overledene of doodgeborene dient te gebeuren. Naast de Wlb bestaat het Besluit op de lijkbezorging uit 1997, waarin verdere specificaties op de Wlb zijn geformuleerd. Deze wetgeving is in de loop van de afgelopen decennia een aantal maal gewijzigd en vernieuwd. Ontwikkelingen op dit gebied staan niet stil. Daarbij valt te denken aan de toenemende vergrijzing, de toename van het aantal crematies en de opkomst van nieuwe methodes van lijkbezorging. Deze ontwikkelingen vormden aanleiding voor Tweede Kamerlid Den Boer (D66) om in 2018 een initiatiefnota te presenteren die moet leiden tot een actualisatie van de bestaande wet- en regelgeving en een moderne Uitvaartwet.¹

Toezicht op de uitvaartbranche is momenteel niet geregeld in de Wlb

Er is momenteel geen formele toezichthouder op de naleving van de Wlb. In de initiatiefnota van Den Boer wordt dan ook verzocht om te onderzoeken op welke manier toezicht kan worden ingesteld op de uitvaartbranche.² In reactie op de initiatiefnota van het Tweede Kamerlid Den Boer stelt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat, ten aanzien van grafruimingen, er veel waarde gehecht wordt aan het zorgvuldig en respectvol ruimen van graven en dat de verantwoordelijkheid hiervoor berust bij betrokken organisaties. De minister is reeds in gesprek met verschillende betrokken organisaties. Daarbij gaat het volgens haar om een gedeeld besef van wat zorgvuldig en respectvol handelen is ten aanzien van het ruimen van graven en dat deze normen vervolgens brede bekendheid en toepassing moeten krijgen.³ De minister heeft toegezegd informatie te verzamelen over de geldende lokale voorschriften en de toepassing ervan. Deze toezegging vormt de aanleiding voor dit onderzoek.

Onderzoeksbureau Necker van Naem heeft het onderzoek uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Het onderzoek als illustratie van de praktijk

In het onderzoek is met vijftien gemeenten gesproken over het beleid dat zij hanteren ten aanzien van grafruiming en hoe dit vertaald is in de praktijk. In dit onderzoek is niet gesproken met beheerders van bijzondere begraafplaatsen. Wel is met gemeentelijke betrokkenen gesproken over (de werkwijzen van) bijzondere begraafplaatsen en het contact tussen hen beiden omtrent ruiming. Daarnaast is gesproken met drie organisaties die betrokken zijn bij de praktijk van grafruimingen. Het gaat om de Landelijke Organisatie van

¹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35077-2.html>.

² <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35077-2.html>.

³ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35077-13.html>.

Begraafplaatsen (LOB), de Branche Vereniging Ondernemers Begraafplaatsbeheer (BVOB), de Stichting Alert & Zorgzaam (een stichting die zich inzet voor respectvolle grafruimingen) en twee bedrijven die grafruimingen uitvoeren (en niet zijn aangesloten bij de BVOB). De ervaringen van de betrokken gemeenten en organisaties staan centraal in dit onderzoek en dienen als *illustratie* van de praktijk. De resultaten en bevindingen in dit onderzoek geven dan ook geen landelijk dekkend beeld. Bij de selectie van vijftien gemeenten is getracht om tot een representatieve afspiegeling van Nederlandse gemeenten te komen. Aan de hand van drie relevante factoren – geografische spreiding, inwoneraantallen en dichtheid per gemeente – zijn de onderzoekers gekomen tot een set van vijftien gemeenten. Iedere provincie heeft een casus toebedeeld gekregen, waarbij drie provincies een extra casus toegewezen hebben gekregen.

Doelstelling en vraagstelling

Doelstelling van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in:

- / de lokale regelgeving en praktijk rondom grafruiming;
- / verschillende aspecten binnen deze praktijk (kaders, uitvoering, signalen, naleving en toezicht);
- / verschillen en overeenkomsten in de praktijk en verklaringen hiervoor;
- / ervaringen, (ondersteunings)behoeften;
- / nut en noodzaak van dwingende regelgeving.

Om deze inzichten te verschaffen, zijn vier onderzoekaspecten centraal gesteld. Deze zijn 'regelgeving en beleid', 'uitvoering', 'ervaringen' en de 'identificering van vermiste en ongeïdentificeerde personen'. Het onderzoek is vanuit de hierboven beschreven doelstellingen en onderzoekaspecten ingericht.

Centrale vraag en deelvragen

Op basis van de hierboven geformuleerde doelstellingen is de volgende centrale vraag geformuleerd:

Wat is de lokale praktijk rondom grafruiming en tot welke inzichten leidt dit ten aanzien van kaders, uitvoering, ervaring en toezicht?

Deze centrale vraag leidt tot achttien deelvragen die passen binnen de onderzoeksaspecten 'regelgeving en beleid', 'uitvoering', 'ervaringen' en de 'identificering van vermiste en ongeïdentificeerde personen':

Regelgeving en beleid

1. Wat zijn de geldende kaders en handreikingen rondom grafruiming?
2. In hoeverre zijn deze kaders en handreikingen bekend bij de relevante partijen?
3. Hoe vindt vertaling plaats naar lokaal beleid (cyclus: grondslag, totstandkoming, inhoud, evaluatie)?
4. Welke politiek-bestuurlijke aandacht is er op lokaal niveau voor het onderwerp grafruiming?

Uitvoering

5. Op welke wijze is de uitvoering van grafruiming georganiseerd (samenwerkende partijen, instrumentarium)?
6. Welk budget is er beschikbaar voor het ruimen van graven?
7. Wat is de rol van de gemeente bij gemeentelijke begraafplaatsen en bij particuliere begraafplaatsen?
8. Hoe verloopt de samenwerking tussen gemeente, beheerders van begraafplaatsen en grafruimers (afspraken en naleving op onder andere zorgvuldigheid, piëteit en communicatie)?
9. Op welke manier is toezicht vormgegeven op de naleving van afspraken tussen de betrokken partijen bij grafruiming?

Ervaringen

10. Wat zijn de ervaringen van gemeenten en betrokken partijen rondom grafruiming als het gaat om beleid, uitvoering en toezicht?
11. Ontvangen de gemeenten en betrokken partijen klachten van nabestaanden of andere partijen over grafruiming en zo ja, wat is de aard van deze klachten?
12. Op welke andere manier ontvangen gemeenten en betrokken partijen signalen over de ervaring met grafruiming en hoe acteren zij op deze signalen?

13. Welke behoefte bestaat er bij gemeenten en betrokken partijen aan informatie, ondersteuning of anderszins door de (landelijke) overheid of andere relevante instanties?
14. Hoe kijken gemeenten en betrokken partijen aan tegen dwingende regelgeving, wat zijn hier de voor- en nadelen van en hoe kijken zij aan tegen operationalisering?

Identificering van vermiste en ongeïdentificeerde personen

15. In welke mate maken burgemeesters gebruik van hun bevoegdheid op basis van de Wlb, artikel 31, vijfde lid en voldoen zij aan hun verplichting op basis van artikel 21, derde lid en welke afwegingen en/of oorzaken liggen daaraan ten grondslag?
16. Hoe wordt invulling gegeven aan deze bevoegdheid (op basis van artikel 31.5) en aan deze verplichting (op basis van artikel 21.3) (communicatie, registratie, betrokken partijen)?
17. Welke knelpunten worden er ervaren bij betrokken partijen in het uitvoeren van deze bevoegdheid en verplichting?
18. Wat is er volgens betrokken partijen nodig om de bevoegdheid en verplichting uit te kunnen voeren?

Onderzoeksuitvoering door Necker van Naem

Necker van Naem voerde dit onderzoek uit in opdracht van BZK. Namens Necker van Naem is het onderzoek uitgevoerd door Lauryan Bakker, Bas Verkooijen, Irene van den Bosch en Robert Klaassen. Om vanuit een gezamenlijke basis te starten met het onderzoek, is er een startbijeenkomst georganiseerd op 14 januari 2020. Hierin zijn afspraken gemaakt over de planning, communicatie en de werkzaamheden. De werkzaamheden vonden plaats in januari en februari 2020 en bestonden uit een overkoepelende dossieranalyse, vijftien casestudies en verdiepende gesprekken met vijf relevante partijen die betrokken zijn bij de praktijk rondom grafruimingen. Tenslotte werkten de onderzoekers aan het opstellen van de rapportage. De rapportage is op 19 maart aangeboden aan BZK.

Onderzoeksmethoden

Per geselecteerde gemeente is een documentanalyse uitgevoerd over het lokale grafruimbeleid en is een (telefonisch) interview gevoerd om de bevindingen uit de documentanalyse te verdiepen en verrijken. Deze interviews bestonden uit drie delen: het beantwoorden van vragen uit de vragenlijst die in samenwerking met BZK is opgesteld (om tot vergelijkbaar analysemateriaal te komen), verdieping op de bevindingen uit de documentanalyse en een ongestructureerd deel waarin de gesprekspartners informatie konden delen die zij nog belangrijk achtten. Van elk interview is een verslag op hoofdlijnen gemaakt en dit is ter verificatie en accordering voorgelegd aan de gesprekspartner. Zowel de gemeenten als de namen van betrokkenen zijn anoniem weergegeven in dit rapport, maar bekend bij de opdrachtgever (BZK).

Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen: de centrale conclusies en de uitkomsten van het onderzoek. Het eerste hoofdstuk van de uitkomsten bevat een inkadering van het onderzoek, waarin het speelveld en definities geschetst worden. In de daaropvolgende hoofdstukken worden het beleid en de regelgeving van grafruimen uiteengezet (hoofdstuk 2), de uitvoering (hoofdstuk 3), bewustwording, voorlichting en dwingende regelgeving (hoofdstuk 4) en de identificering van vermiste en ongeïdentificeerde personen (hoofdstuk 5). Achter in dit rapport vindt u de bijlage, met daarin de vermelding van de bronnen, de respondenten en een lijst met afkortingen.



Centrale conclusies

De centrale vraag van het onderzoek luidt: *“Wat is de lokale praktijk rondom grafruiming en tot welke inzichten leidt dit ten aanzien van kaders, uitvoering, ervaring en toezicht?”*. Hieronder worden de conclusies geschetst die antwoord geven op de hoofdvraag en deelvragen. Daarbij dient te worden aangetekend dat het rapport en de conclusies zich vrijwel uitsluitend richten op gemeentelijke begraafplaatsen.

1: De Wet op de lijkbezorging, de model-beheersverordening begraafplaatsen en de Handleiding Opgraven en Ruimen vormen de geldende kaders rondom grafruiming en zijn goed bekend bij de casusgemeenten.

De bevroagde gemeenten zijn goed bekend met de geldende kaders en handreikingen. De Wet op de lijkbezorging vormt het dwingende, landelijke kader voor gemeenten, maar daarbinnen hebben zij een grote mate van beleidsvrijheid. De model-beheersverordening begraafplaatsen van de VNG vormt in de meeste bestudeerde gemeenten dan ook de basis voor het lokale grafruimbeleid, net als de Handleiding Opgraven en Ruimen van de VNG, LOB en BVOB.

Voor meer toelichting over deze conclusie:

- Hoofdstuk 2, pagina 14-16

2: Er is in de casusgemeenten geen structurele politieke aandacht voor grafruiming; bestuurlijke aandacht is er bij nieuw of vast te stellen beleid, herinrichting van begraafplaatsen en ruimingen.

In de bij het onderzoek betrokken gemeenten is er geen structurele politieke aandacht voor grafruiming. Het is geen onderwerp dat hoog op de politieke agenda staat. Wel wordt het onderwerp begraven periodiek besproken in de gemeenteraad bij het vaststellen van de leges en het vaststellen van (nieuwe) regelgeving. Bestuurlijke aandacht is er in de bevroagde gemeenten met name rondom nieuw te vormen of vast te stellen beleid, herinrichting van begraafplaatsen en (grootschalige) ruimingen.

Voor meer toelichting over deze conclusie:

- Hoofdstuk 2, pagina 16-17

3: In de keten van betrokken partijen bij grafruimen hebben de begraafplaatsadministratie, begraafplaatsbeheerders en grafruimbedrijven elk een eigen verantwoordelijkheid voor het borgen van een zorgvuldig grafruimproces.

Uit gevoerde gesprekken blijkt dat in de kleinere gemeenten de lijnen tussen betrokken partijen vaak kort zijn en er nauw wordt samengewerkt tussen de gemeente en beheerders.

Begraafplaatsadministratie

De begraafplaatsadministratie speelt een belangrijke rol in de voorbereiding van een grafruiming. Een goede voorbereiding ondersteunt een zorgvuldig proces en leidt tot minder incidenten. Volgens betrokken partijen is er in veel gemeenten nog een slag te maken op de professionaliteit van de administratie en de boekhouding. Het blijkt vaak ingewikkeld te zijn om het rechthebbenden-bestand actueel te houden en het is regelmatig een vertragende factor bij voorgenomen ruimingen. Administrateurs zijn in veel gevallen niet bekend met de praktijk, daar zij vooral verantwoordelijk zijn voor het papierwerk. In een aantal gevallen zijn dit echter ook de

medewerkers die tijdens een (meestal grootschalige) ruiming vanuit de gemeente toezicht houden tijdens de activiteiten. Een rol waartoe zij niet altijd voldoende zijn geëquipeerd.

Begraafplaatsbeheerders

De begraafplaatsbeheerders zijn verantwoordelijk voor het in goede banen leiden van opgravingen en grafruimingen. Het initiatief dat de beheerder neemt is doorslaggevend voor het goede verloop van ruimen en schudden. Beheerders hebben een veelzijdig takenpakket. Idealiter moeten zij veel kennis van wetgeving en protocollen in huis hebben. Daarnaast is het belangrijk dat zij vaardig zijn in planning, communicatie, samenwerking met bedrijven en moeten ze gastheerschap kunnen beoefenen. Het kennisniveau van beheerders op de verschillende aspecten van hun werk verschilt van gemeente tot gemeente en is afhankelijk van ervaring, het wel of niet volgen van beschikbare opleiding en affiniteit met de rol van beheerder.

Grafruimbedrijven

Bij ruimingen in de bevroegde gemeenten wordt in de meeste gevallen, zeker bij grootschalige ruimingen, gebruikgemaakt van professionele grafruimbedrijven. Omdat de landelijke wetgeving echter niet dicteert door wie graven geruimd mogen worden, kan ieder bedrijf een grafruiming uitvoeren. Betrokken grafruimbedrijven pleiten dan ook voor een keurmerk; het verhoogt standaarden en voorkomt de wildgroei van bedrijven die grafruimingen uitvoeren. Het is daarbij zaak om na te denken over de manier waarop er gehandhaafd kan worden.

Voor meer toelichting over deze conclusie:

- Hoofdstuk 3, pagina 19-21

4: De betrokken gemeenten reserveren geen specifiek budget voor het ruimen van graven.

Wel is er in een groot deel van de bevroegde gemeenten in de budgettering een specificatie gemaakt voor het begraafplaatsbeheer, dat in sommige gemeenten weer onder de categorieën Groenbeheer of Algemeen onderhoud valt. Bij een enkele gemeente is er in het verleden wel een specifiek budget geweest voor het ruimen van graven, omdat er toen sprake was van een grootschalige ruiming. Dit zijn incidentele budgetten.

Voor meer toelichting over deze conclusie:

- Hoofdstuk 3, pagina 21

5: Bij bijzondere begraafplaatsen vervullen de casusgemeenten een kleine of geen rol.

Uit gevoerde gesprekken met de gemeenten kan geconcludeerd worden dat er weinig contact is tussen de gemeenten en de bijzondere begraafplaatsen. Daardoor is er nauwelijks tot geen zicht op wat er zich op deze begraafplaatsen afspeelt. In de meeste gevallen worden de bevroegde gemeenten niet op de hoogte gehouden van ruimingen op de bijzondere begraafplaatsen.

Voor meer toelichting over deze conclusie:

- Hoofdstuk 3, pagina 22-23

6: Toezicht is een lokale aangelegenheid en is niet structureel georganiseerd.

Bij de afweging voor het inrichten van toezicht speelt de schaal van de ruimingen een rol. Het ruimen van meerdere graven vergt veel voorbereiding en de aandacht voor zorgvuldig handelen is extra belangrijk. Veel van de betrokken gemeenten en andere partijen kunnen zich voorstellen dat een vorm van standaard lokaal toezicht op grootschalige ruimingen wenselijk is. Niet zozeer omdat er incidenten worden ervaren, maar om alle partijen scherp te houden en transparantie te betrachten in de praktijk van het ruimen.

Voor meer toelichting over deze conclusie:

- Hoofdstuk 3, pagina 22-23 en hoofdstuk 4, pagina 25-26

7: In de casusgemeenten is er weinig sprake van incidenten.

Op basis van gevoerde gesprekken bestaat het beeld dat grafruimen in de bevroegde gemeenten goed en piëteitsvol verloopt. Dat er vrijwel geen incidenten zijn geweest, wordt deels veroorzaakt door het feit dat er weinig geruimd wordt. Ruimingen worden daarnaast in de meeste gevallen door professionele bedrijven

uitgevoerd. Incidenten die in het verleden zijn voorgekomen, betreffen met name het zogenaamde bovengronds ruimen, waarbij enkel het grafmonument wordt verwijderd. Het komt wel eens voor dat een dergelijk monument ten onrechte, door een administratieve fout, wordt verwijderd.

Voor meer toelichting over deze conclusie:

- Hoofdstuk 3, pagina 18-19

8: Communicatie over grafruimingen verdient meer aandacht.

Begraafplaatsbeheerders en gemeenten spelen zelf een grote rol in het voorkomen van onduidelijkheid en onrust ten aanzien van grafruimingen. Zorgvuldige communicatie over de betekenis van grafruiming, het proces en de mogelijkheden kan proactief worden opgepakt. Dit geldt zowel voor algemene communicatie vanuit de uitvaartbranche als specifiek vanuit begraafplaatsen richting recht- en belanghebbenden.

Voor meer toelichting over deze conclusie:

Hoofdstuk 4, pagina 24-25

9: Er is een wisselende behoefte aan toezicht op grafruimen bij betrokkenen; wel maken zij een duidelijk onderscheid bij het belang van toezicht tussen kleinschalige en grootschalige ruimingen.

De geïnterviewden reageren wisselend op de vraag of er behoefte is aan toezicht op grafruimen. Het toezicht op de praktijk is op dit moment dan ook wisselend per gemeente. Wel maken de betrokkenen een duidelijk onderscheid bij het belang van toezicht tussen kleinschalige en grootschalige ruimingen. Met name bij grootschalige ruimingen zou dit volgens een vast stramien kunnen verlopen.

In het verleden moesten grootschalige ruimingen gemeld worden bij de inspectiedienst van VROM. Enkele gemeenten zijn van mening dat de herinvoering van een dergelijke inspectiedienst de zorgvuldigheid bij grafruiming ten goede zou komen. Gemeenten die geen meerwaarde zien in een landelijke inspectie, hebben veelal vertrouwen in hun eigen medewerkers en ervaren een externe inspectiedienst als een extra, onnodige schakel in een proces dat verder lokaal geregeld is.

Voor meer toelichting over deze conclusie:

- Hoofdstuk 4, pagina 25-26

10: Het ontbreekt aan een degelijke registratie van NN-ruimingen in het verleden en veelal is onbekend of er lichaamsmateriaal is afgenomen.

De uitvoering van de sinds 2010 geldende *wettelijke verplichting* om lichaamsmateriaal af te nemen van zogenaamde NN'ers (onbekende personen) – voorafgaand aan begraving – verloopt in de casusgemeenten naar behoren. Ook wordt de al langer bestaande *wettelijke bevoegdheid* benut om lichaamsmateriaal af te nemen wanneer het graf van een NN'er wordt geruimd. Ruimingen van NN'ers komt echter in de meeste casusgemeenten niet voor, omdat er in die gemeenten geen NN'ers liggen begraven. In gemeenten waar wel NN'ers liggen begraven, melden begraafplaatsbeheerders een ruiming binnen de gestelde termijn, opdat de burgemeester de opdracht kan geven tot de afname van het lichaamsmateriaal.

Zicht op de afname van lichaamsmateriaal bij NN'ers die vóór 2010 begraven dan wel geruimd zijn, is er onvoldoende. De registratie hiervan is gebrekkig en de vrees bestaat dat er veelal *geen* lichaamsmateriaal is afgenomen. Voor de groep NN'ers die reeds geruimd is, betekent dit dat er geen match meer kan worden gemaakt door middel van de DNA-Databank Vermiste Personen. *Cold cases* blijven op die manier onopgelost. Voor de groep NN'ers die nog begraven ligt, maar waarvan onduidelijk is of er lichaamsmateriaal afgenomen is voorafgaand aan begraving, is het nog wel mogelijk om dat – bij ruiming – te doen. Voor deze groep kan er nog naar een match worden gezocht.

Naar schatting liggen er nog 200 á 500 NN'ers begraven die op termijn wellicht geruimd zullen worden, maar een landelijk overzicht ontbreekt. In dit onderzoek kwam het signaal naar voren dat de administratie van veel begraafplaatsen onvoldoende op orde is. In het kader van het identificatieproces van vermiste en ongeïdentificeerde personen kan hier mogelijk een knelpunt zitten. Daarvoor is echter nader onderzoek nodig.

Voor meer toelichting over deze conclusie:

- Hoofdstuk 5, pagina 27-28



Uitkomsten onderzoek

1

Speelveld en definities

1.1 / Het speelveld

Verschillende partijen spelen een rol rondom grafruiming. Naast de recht- en belanghebbenden van graven zijn er partijen die betrokken zijn op het gebied van beleid, regelgeving en administratie en partijen die betrokken zijn in de uitvoering van een grafruiming.

Begraafplaatsen

Nederland kent zo'n 4.400 begraafplaatsen, waarvan een derde wordt beheerd door de gemeentelijke overheid en twee derde onder de noemer 'bijzondere begraafplaats' valt. De overheid heeft geen rol voor wat betreft het beheer van bijzondere begraafplaatsen. Deze worden aangelegd en in stand gehouden door een kerkgenootschap, een privaatrechtelijke rechtspersoon of een natuurlijk persoon.⁴ Twee derde van de begravingen die in Nederland worden uitgevoerd, vindt plaats op gemeentelijke begraafplaatsen, en een derde op bijzondere begraafplaatsen.

Recht- en belanghebbenden

Het verschil tussen rechthebbenden en belanghebbenden is gekoppeld aan het verschil tussen een *particulier* en een *algemeen* graf. In het geval van een particulier graf worden de uitsluitende rechten op een graf voor bepaalde tijd (minimaal tien jaar) of voor onbepaalde tijd op naam genomen (gekocht) door een rechthebbende.⁵ De rechthebbende is het aanspreekpunt voor een begraafplaatsbeheerder. Indien een grafrecht verloopt, communiceert de beheerder met de rechthebbende over eventuele verlenging.

Bij een algemeen graf blijft de zeggenschap over de graflocatie bij de beheerder. De beheerder bepaalt wie er in het graf komen te liggen en voor hoe lang, waarbij de minimale grafrust van tien jaar in acht wordt genomen. Een nabestaande is in dat geval een belanghebbende.

De rol van de overheid: landelijk en lokaal

De Wlb valt in Nederland onder de verantwoordelijkheid van BZK en de uitvoering geschiedt in gemeenten. Er zijn verschillende gemeentelijke rollen te onderscheiden:

Begraafplaatsshouder en -beheerder

De begraafplaatsshouder is exploitant van de begraafplaats. In het geval van een gemeentelijke begraafplaats is de gemeente de begraafplaatsshouder.

De begraafplaatsbeheerder is de persoon die met het beheer van de begraafplaats belast is, in het geval van gemeentelijke begraafplaatsen een ambtenaar. Voor gemeentelijke begraafplaatsen geldt dat het beheer

⁴ Artikel 37, lid 1 - Wet op de lijkbezorging (<https://wetten.overheid.nl/BWBR0005009/2018-08-01>).

⁵ Grafrechten voor onbepaalde tijd worden niet op alle begraafplaatsen uitgegeven.

meestal is ondergebracht bij een aparte afdeling binnen de gemeente, waarbij een specifieke verantwoordelijke functionaris aan de begraafplaats is toegewezen: de begraafplaatsbeheerder. Hoe het begraafplaatsbeheer bij gemeenten is georganiseerd wisselt. Bij de ene gemeente valt het begraafplaatsbeheer onder de afdeling 'Ruimtelijke Ordening en Beheer', terwijl in andere gemeenten het begraafplaatsbeheer is ondergebracht bij de afdeling 'Burgerzaken'.

Begraafplaatsadministratie

De gemeentelijke begraafplaatsadministratie speelt een belangrijke rol in de voorbereiding van een grafruiming. De afdeling administratie is belast met de taak om per graf inzichtelijk te hebben wie er ligt, wie er daarvoor in het graf lag, hoelang de grafrechten doorlopen, het soort monument dat geplaatst is en wie de rechthebbende is.

College van B&W

Burgemeesters hebben de bevoegdheid om voorafgaand aan een geplande ruiming van het graf van een onbekende lichaamsmateriaal te laten afnemen. Deze bevoegdheid kan worden aangewend ten behoeve van de identificatie van de onbekende en opsporing van vermiste personen.

Ten aanzien van begraafplaatsonderhoud verschilt het per gemeente in welke portefeuille dat valt. Veelal zijn dat de portefeuilles 'Ruimtelijke Ordening en Beheer' of 'Burgerzaken'. Ook beschikken veel gemeenten over een ambtelijk aanspreekpunt voor gemeentelijke begraafplaatsen. Het betreft in dit geval een afdelingshoofd begraafplaatsen.

Stichtingen begraafplaatsen

Sommige gemeenten kiezen ervoor om de gemeentelijke begraafplaatsen over te dragen aan een stichting. Veelal ligt een efficiëncyslag ten grondslag aan een privatisering. De uitvaartstichting wordt in dat geval verantwoordelijk gemaakt voor de volledige exploitatie van de gemeentelijke begraafplaatsen.

Uitvoerders van grafruiming

In de Wlb is niet voorzien wie een grafruiming mag uitvoeren. Naast beheerders van een begraafplaats, die zelf een grafruiming uitvoeren, worden er ook hoveniers of loonbedrijven ingeschakeld. Uit de gevoerde gesprekken komt het beeld naar voren dat bij (grootschalige) ruiming veelal een gespecialiseerd bedrijf wordt ingehuurd.

Brancheorganisaties

Landelijke Organisatie van Begraafplaatsen

De Landelijke Organisatie van Begraafplaatsen (LOB) is de vakorganisatie op het gebied van begraven en begraafplaatsen. De voornaamste doelstelling van de LOB is het behartigen van de belangen en het vertegenwoordigen van Nederlandse begraafplaatsen. De LOB is op het gebied van de lokale belangen van begraafplaatsen het eerste aanspreekpunt voor de landelijke overheid. Van alle Nederlandse begraafplaatsen is ongeveer de helft lid van de LOB en ongeveer driekwart van de begravingen in Nederland wordt door leden van de LOB uitgevoerd. Naast een vertegenwoordigende functie, heeft de LOB een belangrijke rol in het voorlichten van haar leden over een uitvoeringspraktijk die overeenstemt met de wet en principes van zorgvuldigheid zoals vastgelegd in de Handleiding Opgraven en Ruimen.⁶

Branche Vereniging Ondernemers Begraafplaatsbeheer

De Branche Vereniging Ondernemers Begraafplaatsbeheer (BVOB) is een brancheorganisatie voor gespecialiseerde aannemers die werkzaamheden uitvoeren op begraafplaatsen. Lid van de vereniging zijn onder meer bedrijven die werkzaam zijn op het gebied van begraafplaats- en crematoriumtechnieken, rouwvervoer en uitvaartverzorging. De BVOB is in 1999 opgericht ten behoeve van de kwaliteitsverbetering van de uitvaartbranche en vormt een platform voor gekwalificeerde bedrijven die onderlinge kwaliteitseisen borgen en daaraan worden getoetst. Dit geschiedt door interne en wederzijdse periodieke toetsing en afstemming. Daarnaast heeft de BVOB verschillende protocollen voor de uitvoeringspraktijk van begraven, opgraven en ruiming opgesteld. Van de vijftientig à dertig in de uitvaartbranche gespecialiseerde bedrijven zijn er negentien lid van de BVOB.⁷

⁶ Website LOB; interview LOB.

⁷ Website BVOB; interview BVOB.

Overige betrokken organisaties

Naast de verschillende bovenstaande organisaties opereert in het speelveld omtrent begraafplaatsen de particuliere Stichting Alert & Zorgzaam (voorheen bekend als het Comité van Waakzaamheid). Deze in Leusden gevestigde stichting zet zich in voor respectvolle grafruiming en bijzettingen in een algemeen verzamelgraf.⁸ Dit doet de stichting door aandacht te vragen bij overheid, politiek en bracheorganisaties voor incidenten die aan grafruiming zijn gerelateerd. De stichting wijst met name op verschillende incidenten rondom verzamelgraven, ook bekend als zogenaamde knekelputten. Het doel van de stichting is het faciliteren van een zorgvuldige en piëteitsvolle praktijk rondom begraven en grafruiming.

Daarnaast zijn binnen het veld onder meer de Landelijke Vereniging Crematoria (LVC), kerkelijke organisaties en aan kerken gerelateerde instanties aan de zijlijn betrokken. Deze partijen maakten van dit casusonderzoek geen onderdeel uit.

1.2 / Definities

Er worden verschillende definities van termen rondom grafruimen gehanteerd. Dit is mede het gevolg van het feit dat de Wlb geen eenduidige, sluitende definitie van 'ruimen' bevat. Het 'schudden' van graven, een vorm van ruimen, is daarnaast überhaupt niet opgenomen in de Wlb. De in dit onderzoek gehanteerde definities zijn afkomstig uit de Handleiding 'Opgraven en Ruimen' van de LOB, de BVOB en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

Grafruimen

Ruimen is "...het leegmaken van een graf, waarbij de resten van een overledene opnieuw op een begraafplaats ter aarde worden besteld. Ruimen kan alleen gebeuren als de grafrechten van het particuliere graf zijn vervallen en er dus geen sprake meer is van een rechthebbende. Bij algemene graven vindt ruiming plaats na het verstrijken van de wettelijke grafrusttermijn van tenminste tien jaar."⁹

De wettelijke context waarin deze definitie geplaatst wordt, is artikel 31 van de Wlb. In dat artikel staat bovendien dat de overblijfselen op een begraafplaats ter aarde worden besteld of in een crematorium worden gecremeerd. De wet maakt geen onderscheid tussen incidentele en grootschalige ruiming. Bij grootschalige ruiming gaat het volgens de handleiding over rijen – vakken, blokken of grafakkers genoemd – waarbij minimaal tien graven tegelijk worden geruimd.

Schudden

Schudden is een vorm van ruimen waarbij de resten (op alle diepten) uit een graf worden verzameld en onder hetzelfde graf (onder de onderste diepte) worden geborgen om opnieuw ruimte te maken voor het begraven van nieuwe overledenen. Ongeveer tweederde deel van alle ruiming in Nederland bestaat uit schudden, al komt de term 'schudden' in de Wlb niet voor. De procedure die hieraan voorafgaat is dat een bovengronds grafmonument na het verlopen van de grafrechten van het graf wordt verwijderd en het graf wordt opengesteld voor uitgifte. Pas dan worden de resten uit een graf geschud.

Opgraven

Bij een opgraving is het de bedoeling om een stoffelijk overschot of stoffelijke resten individueel te herbegraven in een ander graf (op dezelfde of op een andere begraafplaats) of te cremen. Hierbij is een rechthebbende (bij een particulier graf) of een belanghebbende (bij een algemeen graf) in het spel die een verzoek tot opgraven heeft ingediend (of in ieder geval toestemming geeft voor het indienen van een verzoek). Daarnaast moet de burgemeester een vergunning verlenen tot opgraving.

⁸ <https://www.alertenzorgzaam.nl/grafruiming>.

⁹ Handleiding 'Opgraven en Ruimen' (2010).

Verzamelgraf en -kelder

Een verzamelgraf is een terreingedeelte op een begraafplaats, dat is ingericht voor de teraardebestelling van stoffelijke resten uit graven op deze begraafplaats. Bij een particulier graf dient de wettelijke grafrusttermijn van tien jaar verlopen te zijn en dienen de grafrechten te zijn vervallen. Bij een algemeen graf dient enkel de wettelijke grafrusttermijn van tenminste tien jaar – of een langere periode indien vastgelegd in de verordening/het reglement – verlopen te zijn.

In het geval van een verzamelkelder zijn dezelfde voorwaarden van kracht; echter het betreft in dit geval een bouwkundige, afgesloten voorziening op een begraafplaats, in plaats van een 'terreingedeelte'. Vroeger waren 'knekelgraf' en 'knekelput' gangbare termen voor beide fenomenen.

2

Regelgeving en beleid

2.1 / Geldende kaders en handreikingen rondom grafruiming

De kaders voor grafruiming worden gevormd door de Wet op de lijkbezorging, de model-beheersverordening van de VNG en de uitwerking van deze beheersverordening in de Handleiding ruimen en graven van de VNG, LOB en BVOB. De Wlb vormt het dwingende kader, daarnaast bestaat er voor gemeenten beleidsvrijheid.

De Wet op de lijkbezorging is het leidende kader voor grafruiming

Het belangrijkste kader voor wat betreft grafruiming is de Wlb.¹⁰ In de artikelen 31 en 32 van de Wlb staan de geldende regels ten aanzien van grafruiming.

Voor ruiming geldt dat pas na minstens tien jaar na de aanvankelijke begraafing mag plaatsvinden. Hoewel dit in de Wlb niet zo wordt genoemd, betreft dit de grafrust voor een overledene. Op last van de begraafplaatshouder en, in geval van een particulier graf, met toestemming van de rechthebbende mag een graf na minimaal tien jaar geruimd worden. Deze minimale termijn kan bij besluit van Gedeputeerde Staten in een provincie waar de begraafplaats zich bevindt, worden verlengd. Bij ruiming worden de stoffelijke resten volgens de Wlb opnieuw (al dan niet elders) ter aarde besteld of gecremeerd.¹¹

De Wlb geeft daarnaast aan dat bij ruiming van een graf van een onbekende persoon – of NN'er (*Nomen Nescio*) – de begraafplaatsbeheerder de burgemeester hiervan uiterlijk twee maanden voor de ruiming op de hoogte dient te stellen. De burgemeester heeft de bevoegdheid om ten behoeve van de identificatie van de onbekende en de opsporing van vermiste personen lichaamsmateriaal af te laten nemen. Ruiming (of opnieuw begraven) vindt dan plaats nadat de poging tot identificatie is verricht.¹² Meer hierover leest u in hoofdstuk 5.

Model-beheersverordening van de VNG is de basis voor lokaal beleid

Omdat de Wlb voorziet in een grote mate van beleidsvrijheid voor gemeenten heeft de VNG een 'model-beheersverordening begraafplaatsen' opgesteld. Deze model-beheersverordening ondersteunt gemeenten in het opstellen van richtlijnen voor het beheren van begraafplaatsen. Deze model-beheersverordening is in 2010, naar aanleiding van de wijziging van de Wlb, voor het laatst aangepast. De model-beheersverordening bevat een uitgebreide invulling van onder meer de praktijkhandelingen van het begraafplaatsbeheer.

De model-beheersverordening bevat een reeks algemene voorschriften over het beheren van begraafplaatsen, zoals de zorgplicht die gemeenten hebben ten aanzien van het omgaan met menselijke resten bij begraven,

¹⁰ Naast de Wlb is het Besluit op de lijkbezorging van belang, waarin de nadere uitwerking van de Wlb is opgenomen en waarin een aantal zaken nader wordt gespecificeerd, zoals de wijze van begraven en cremieren, de inrichting van een graf, de registers voor begraafplaatsen en crematoria, het vervoer van lijken naar en uit Nederland en overlijden op zee.

¹¹ Art. 31 lid 1 t/m 4 Wlb.

¹² Art. 31 lid 5 Wlb.

ruimen en opgraven. Hierbij wordt de nadruk gelegd op respect en piëteit. Deze zorgplicht is in de beheersverordening opgenomen naar aanleiding van signalen uit de samenleving waarin werd gevraagd om een richtlijn omtrent dit onderwerp. De precieze invulling van de zorgplicht van gemeenten is verder uitgewerkt in de Handleiding Opgraven en Ruimen.¹³

In de model-beheersverordening staan ook een reeks specifieke richtlijnen ten aanzien van ruimen en opgraven. Zo is onder meer vastgelegd dat het begraafplaatsbeheer bij deze handelingen erop toeziet dat geen onbevoegden bij deze handelingen aanwezig zijn en dat bezoekers van begraafplaatsen niet worden geconfronteerd met stoffelijke resten. Daarnaast mogen bij het opgraven van lijken en de ruiming van graven geen andere personen aanwezig zijn dan degenen die door de beheerder met deze werkzaamheden belast zijn.¹⁴ De bij ruiming vrijgekomen menselijke resten worden opnieuw ter aarde besteld op een speciaal daarvoor bestemde plek op de begraafplaats.¹⁵

De model-beheersverordening beschrijft ook een aantal rechten van de rechthebbende(n) van een graf. Zo wordt voorgeschreven dat voorafgaand aan het ruimen van een graf (na het verloop van de grafrechten¹⁶) het voornemen tot ruimen een jaar van tevoren schriftelijk bekend moet worden gemaakt bij de rechthebbende van dat graf. Wanneer het adres van de rechthebbende niet bekend is, moet het voornemen om te ruimen bekend gemaakt worden op het mededelingenbord bij de ingang van de begraafplaats en door het plaatsen van een informatiebordje bij het graf. Nabestaanden kunnen vervolgens een verzoek indienen de rechten te verlengen of de begraafplaatsbeheerder vragen om de resterende menselijke resten opnieuw te laten begraven of te cremen en te verstrooien.¹⁷

De Handleiding Opgraven en Ruimen bevat de belangrijkste richtlijnen

De Handleiding Opgraven en Ruimen van de VNG, LOB en BVOB is net als de Wlb en de model-beheersverordening voor het laatst gewijzigd in 2010 en dient ter ondersteuning van begraafplaatsbeheerders en betrokken ondernemers. Net als in de model-beheersverordening van de VNG heeft het principe van piëteit een belangrijke positie in deze handleiding, mede omdat dit principe niet als zodanig in de Wlb is opgenomen. De handleiding vormt in die zin vooral een richtlijn ter bevordering van een zorgvuldige werkwijze voor en door begraafplaatsbeheerders en betrokken ondernemers. De handleiding bevat een aantal vragenschema's die in de praktijk toegepast kunnen worden door betrokkenen bij herbegraven, ruimen of opgraven.

Naast een lijst met definities – zie hoofdstuk 1.2 – en een uiteenzetting van de bestaande wetgeving bevat de handleiding een uitgebreide uitleg over ruimen, opgraven en herbegraven.

In de handleiding wordt onderscheid gemaakt tussen handelingen betreffende opgraven, samenvoegen en herbegraven en handelingen betreffende ruimen en schudden. Specifieke voorschriften zijn geformuleerd ten aanzien van onder meer het afschermen van een opgraving, de uitvoeringsduur en de specifieke werkwijze. Bij de verschillende procedures hanteert de handleiding ook een overzicht van bevoegdheden en rollen van beheerders, aannemers en eventuele adviseurs. Ten slotte benoemt de handleiding algemene risico's omtrent begraafplaatsbeheer.

De rol van de inspectie

Voor de wetswijziging in 2010 speelden de landelijke inspectie van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en de regionale Inspectie Milieuhygiëne een rol in het toezicht op de naleving van de Wlb. De inhoud van de Inspectierichtlijn Lijkbezorging van het ministerie van VROM uit 1999 is dan ook meegenomen in het opstellen van de handleiding. Begraafplaatsbeheerders waren tot 2010 verplicht grootschalige ruiming te melden bij de inspectie, die in dat kader met name een administratieve rol had. Deze rol is uit de Wlb geschrapt, omdat van brancheorganisaties wordt verwacht dat zij een zelfregulerende werking

¹³ Brief aan de leden over de model-beheersverordening begraafplaatsen, VNG (2010).

¹⁴ Model-beheersverordening begraafplaatsen, VNG (2010), artikel 6.

¹⁵ Model-beheersverordening begraafplaatsen, VNG (2010), artikel 24, lid 3.

¹⁶ De model-beheersverordening geeft in artikel 15 aan dat de rechten van particuliere graven een termijn van tien, vijftien, twintig, vijfentwintig of dertig jaar kunnen hebben. De rechten kunnen verlopen na het verstrijken van een termijn, maar ook wanneer er bij het overlijden van de rechthebbende niet tijdig een nieuwe rechthebbende is aangewezen of er sprake is van verwaarlozing van een graf zoals bedoeld in artikel 28 van de Wlb.

¹⁷ Model-beheersverordening begraafplaatsen, VNG (2010), artikel 24.

hanteren. Hiermee is het zorgvuldig en correct uitvoeren van de verschillende handelingen een eigen verantwoordelijkheid geworden van beheerders en de uitvaartbranche.

2.2 / Bekendheid van de geldende kaders en vertaling naar lokaal beleid

Deelnemende gemeenten zijn goed bekend met geldende kaders

Uit het onderzoek blijkt dat de geïnterviewde gemeenten goed bekend zijn met de bestaande kaders ten aanzien van grafruimingen. Twaalf van de vijftien bevroegde gemeenten zijn dan ook lid van de LOB. De LOB wordt veelal ingeschakeld voor advies waarbij een oplossing niet direct voorhanden is. Daarnaast worden juridische vraagstukken voorgelegd aan funerair jurist, mr. Van der Putten, die ruime ervaring heeft op het gebied van de juridische kaders en richtlijnen omtrent begraafplaatsen.

In elf gemeenten vormt de model-beheersverordening van de VNG de basis voor het lokale beleid. Negen gemeenten hanteren daarnaast de Handleiding Opgraven en Ruimen van de VNG, LOB en BVOB. In enkele gemeenten vindt er vanuit de model-beheersverordening en de handleiding een doorvertaling plaats naar lokaal beleid. Voorbeelden hiervan zijn beleidsnota's, beleidsregels, herinrichtingsplannen en reglementen voor stichtingen (in gemeenten waar de begraafplaatsen zijn overgedragen aan een stichting).

Naast de model-beheersverordening beschikken vrijwel alle onderzochte gemeenten over een verordening begraafplaats- of lijkbezorgingsrechten, waarin onder meer staat omschreven op welke wijze de grafrechten worden geheven en wat de bijbehorende tarieven en termijnen zijn. In een aantal lokale verordeningen staat omschreven dat bepaalde gedeeltes van begraafplaatsen kunnen worden afgeschermd bij werkzaamheden. Daarnaast hebben verschillende gemeenten gespecificeerde regelgeving omtrent grafbedekking en gedenktekens, waarin onder meer staat omschreven welke vormen van grafbedekking zijn toegestaan en hoe wordt omgegaan met monumentale graven.

De mate van diepgaande kennis over de bestaande kaders loopt bij de gesprekspartners uiteen, door onder meer de verschillende achtergrond en mate van ervaring die zij hebben omtrent begraafplaatsen. Waar sommigen al decennialang ervaring hebben met de regelgeving en de praktijk rondom opgraven en ruimen, waren enkele gesprekspartners slechts enkele maanden actief. Een aantal van deze personen, met minder ervaring, probeert hun kennis en ervaring onder meer te vergroten en te verbreden door middel van het volgen van cursussen of trainingen van particuliere bedrijven en de LOB.

In een aantal gemeenten wordt op het moment van schrijven het lokale beleid omtrent begraafplaatsen geëvalueerd of vernieuwd of heeft dit in het recente verleden plaatsgevonden. Bij sommige gemeenten wordt aangegeven dat de lokale beheersverordening is verouderd, omdat daarin geen rekening wordt gehouden met de ontwikkeling in maatschappelijke wensen en de daarop gebaseerde veranderende praktijk.

Lokale aanvullingen op de model-beheersverordening

In één van de bevroegde gemeenten is in de lokale verordening op het beheer en het gebruik van de gemeentelijke begraafplaatsen een specifiek verbod op de verkoop van bloemen en andere artikelen opgenomen. Bovendien is het verboden om reclame te maken voor handel, beroep of bedrijf.

2.3 / Politiek-bestuurlijke aandacht

Geen structurele politieke aandacht voor grafruiming

In de bij het onderzoek betrokken gemeenten is er geen structurele politieke aandacht voor grafruiming. Het is geen onderwerp dat hoog op de politieke agenda staat. Wel wordt het onderwerp begraven periodiek besproken in de gemeenteraad bij het vaststellen van bijvoorbeeld de leges en het vaststellen van (nieuwe) regelgeving. De politieke aandacht is met name groot wanneer er sprake is van incidenten, zoals het abusievelijk verwijderen van een grafmonument of het vinden van blootliggende menselijke (bot)resten door een bezoeker van de

begraafplaats, of grootschalige herinrichting van een begraafplaats. Incidenten vinden echter bij de betrokken gemeenten nagenoeg niet plaats.

Bestuurlijke aandacht is er met name naar aanleiding van nieuw te vormen of vast te stellen beleid rondom begraven, herinrichting van begraafplaatsen en het (grootschalig) ruimen van graven. Zoals beschreven in paragraaf 1.1 verschilt het per gemeente in welke portefeuille begraafplaatsenonderhoud valt. Veelal zijn dat de portefeuilles 'Ruimtelijke Ordening en Beheer' of 'Burgerzaken'.

Naast het onderhoud van begraafplaatsen door de aangewezen portefeuillehouders zijn burgemeesters sinds 2010 verantwoordelijk voor het laten afnemen van lichaamsmateriaal in het geval een NN'er *begraven* wordt. DNA-afname dient in dat geval het doel om vermiste personen te identificeren en op te sporen.¹⁸ In het geval dat het graf van een NN'er *geruimd* wordt, dient de burgemeester op de hoogte te worden gesteld. De burgemeester is in dat geval bevoegd om, ten behoeve van de identificatie van de onbekende en opsporing van vermiste personen, lichaamsmateriaal af te laten nemen.¹⁹ Meer hierover leest u in hoofdstuk 5.

¹⁸ Art. 21, lid 3 Wlb.

¹⁹ Art. 31, lid 5 Wlb.

3

Uitvoering

3.1 / Blick op het speelveld

Grafruimen niet aan de orde van de dag

In het gros van de bevroagde gemeenten komt grafruimen, schudden en opgraven niet vaak voor. Met name grootschalig ruimen komt weinig voor in de benaderde gemeenten. Wanneer er geruimd of geschud wordt, is dit meestal omdat er vraag is naar een specifieke plek. Opgraven gebeurt daarnaast in de meeste gevallen op aanvraag van nabestaanden. Opgraven gebeurt in de regel vanwege de wens tot herbegraving of crematie. Hiervoor is een vergunning van de burgemeester vereist.²⁰ De aan dit onderzoek deelnemende gemeenten die op meer regelmatige basis grootschalig ruimen, hebben te maken met ruimtegebrek of -beperkingen. Bij twee van deze gemeenten zijn er, veelal oude, begraafplaatsen of delen op de begraafplaatsen die gerenoveerd worden om het een nieuwe funeraire bestemming te geven.

Een aantal betrokkenen verwacht dat grafruiming in de toekomst nog minder voor zal komen dan nu het geval is. Tot in de jaren '70 werden grafrechten voornamelijk voor onbepaalde tijd uitgegeven. Toen er gewaarschuwd werd voor de aankomende vergrijzing, veranderde dit naar grafrechten voor bepaalde tijd, om na minimaal tien jaar opnieuw ruimte te kunnen maken. Inmiddels kiezen mensen echter vaker voor crematie dan voor begraven, waardoor er minder beroep op die ruimte wordt gedaan dan verwacht.

Weinig incidenten en klachten in de onderzochte gemeenten

De aan dit onderzoek deelnemende gemeenten geven aan dat grafruiming altijd zorgvuldig en piëteitsvol verloopt. In de benaderde gemeenten is er vrijwel geen sprake van incidenten en klachten, ondanks dat op elke begraafplaats wel eens (kleinschalig) wordt geruimd.²¹ De term incident wordt gebruikt voor verschillende soorten situaties. Het gaat niet enkel om botresten die na een ruiming zichtbaar blijven liggen. Het kan bijvoorbeeld ook gaan om misverstanden die ontstaan door onzorgvuldige administratie. Ten onrechte een grafmonument verwijderen of onvoldoende communicatie met rechthebbenden zijn hier voorbeelden van.

Bovengronds ruimen, oftewel het weghalen van het grafmonument, gebeurt met een grotere regelmaat in de onderzochte gemeenten. Uit gevoerde gesprekken bleek namelijk dat het bovengronds ruimen wel eens leidt tot incidenten. In meerdere gemeenten is het voorgekomen dat een monument ten onrechte verwijderd is, doordat de gemeente de familie niet kon bereiken of doordat beheerders zich in het grafnummer vergist hadden. In dergelijke gevallen treden de desbetreffende gemeenten snel en oplossingsgericht op. Er wordt een vergelijkbare steen geplaatst en de rechten worden verlengd.

In dit onderzoek is gesproken met de Stichting Alert & Zorgzaam, een stichting die zich inzet voor respectvol grafruimen. De reden dat de juridische voorganger van de stichting opgericht is, het Comité van Waakzaamheid

²⁰ Art. 29, lid 1 Wb.

²¹ In slechts één benaderde gemeente zijn in het verleden menselijke resten aangetroffen door een bezoeker.

te Leusden, vindt z'n oorsprong in het feit dat de oprichter van het comité in 2002 een open verzamelgraf aantrof. De voorzitter ontving naar eigen zeggen negatieve en afwerende reacties op zijn klacht. Daarbovenop ontstond ergernis over de benadering, de doorlooptijd en het non-resultaat van zijn klacht bij BZK. Dit deed de persoon in kwestie besluiten om het Comité van Waakzaamheid te Leusden op te richten.

In de visie van de stichting wordt bij een grafruiming het stoffelijk overschot – naast alle voorzorgsmaatregelen om piëteitsvol en zorgvuldig te werken – handmatig uit het graf gehaald en overgebracht naar een milieuvriendelijke kartonnen doos of een biologisch afbreekbare lijkhoes. Het stoffelijk overschot wordt vervolgens individueel bijgezet in een verzamelgraf. De stichting streeft een meer stringente invulling van zorgvuldig en piëteitsvol ruimen na dan andere partijen. De stichting onderhoudt contact met verschillende fracties van politieke partijen in de Tweede Kamer en met gemeenten om aandacht voor hun visie te vragen. Twee gemeenten hebben met de stichting een convenant gesloten om volgens de werkwijze van de stichting te handelen en nog twee gemeenten hebben toegezegd dat te doen, zonder convenant. In 2008 heeft de stichting een voorstel tot wijziging van de Wlb aangedragen bij de politiek. Het daaruit volgende amendement²² is bij de laatste wijziging van de Wlb aangenomen, en is nu verwerkt in artikel 32 Wlb. Er wordt een grondslag geboden om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over onder andere het ruimen van graven en verzamelgraven. Uit de toelichting van het amendement blijkt dat van deze bevoegdheid alleen gebruik hoeft te worden gemaakt, als gemeenten zelf niet afdoende nadere regels stellen met betrekking tot grafruiming en verzamelgraven.

Familieproblemen

Bij incidenten rondom grafruiming is er soms sprake van een conflict binnen een familie. Familieleden die geen rechthebbende zijn, kunnen andere wensen ten aanzien van het grafrecht hebben dan de rechthebbende(n). Eén van de bevroegde gemeenten hanteert daarom het beleid dat zij, wanneer er door de rechthebbende afstand wordt gedaan van een graf, familieleden benadert met de vraag of zij de grafrechten over willen nemen.

In één van de bevroegde gemeenten zag de beheerder op tv een situatie waarin de nabestaanden niet op de hoogte waren van het feit dat een rechthebbende ertoe besloten had om de rechten niet te verlengen. De beheerder heeft daarna besloten om bordjes neer te zetten bij de graven waarvan de grafrechten binnen x termijn zullen verlopen. Op deze manier heeft de beheerder zich ervan verzekerd dat ook andere nabestaanden kennis kunnen nemen van een ruiming. Meer hierover leest u in paragraaf 4.1.

De afwikkeling van incidenten

In één van de bevroegde gemeenten werd een monument ten onrechte verwijderd. De rechthebbende deed afstand van het graf, maar een maand later bleek dat een andere nabestaande het graf wilde behouden. Dit is genoteerd, maar een medewerker heeft over de notitie heen gelezen. Het monument is toen ten onrechte verwijderd. In overleg met de nabestaanden is toen een nieuw, soortgelijk monument geplaatst.

In één van de bevroegde gemeenten werd een monument verwijderd bij een graf waarvan de familie niet bereikbaar was. Vier jaar na het verwijderen van het monument kwam de familie er bij bezoek aan de begraafplaats achter dat het monument verwijderd was. Omdat er niet ondergronds geruimd was, heeft de familie een nieuwe steen geplaatst en zijn de rechten verlengd.

3.2 / Samenwerking tussen de partijen

In de keten die binnen het speelveld betrokken is bij grafruimen hebben begraafplaatsadministratie, -beheerders en grafruimbedrijven elk een eigen verantwoordelijkheid voor het borgen van een zorgvuldig grafruimproces. Daarin signaleren de onderzoekers een aantal zaken die goed gaan en een aantal (ervaren) knelpunten.

²² <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30696-21.html>.

Begraafplaatsadministratie: vooral aan de voorkant betrokken

De begraafplaatsadministratie speelt een belangrijke rol in de voorbereiding van een grafruiming. Een goede voorbereiding ondersteunt een zorgvuldig proces en leidt tot minder incidenten. De afdeling administratie moet per graf inzicht hebben in wie er ligt, wie er daarvoor in het graf lag, hoelang de grafrechten doorlopen, het soort monument dat geplaatst is en wie de rechthebbende is. De ruimingslijst, met daarop de grafnummers en corresponderende namen, valt tevens onder de verantwoordelijkheid van de administratie. Om extra zorgvuldigheid te borgen, wordt bijvoorbeeld in één van de deelnemende gemeenten een foto gemaakt van elk graf om aan de administratie ten aanzien van dat graf toe te voegen.

Volgens betrokken partijen in de bevroegde gemeenten is er een slag te maken op de professionaliteit van de administratie en boekhouding. Het blijkt vaak ingewikkeld te zijn om het overzichtsbestand van belang- en rechthebbenden actueel te houden. Wanneer er een vertraging in het grafruimproces optreedt, is dit vaak te wijden aan een onvolledige administratie.

Privacywetgeving bemoeilijkt het werk van een uitvaartstichting

In één van de bevroegde gemeente beheert een uitvaartstichting de gemeentelijke begraafplaatsen. Omdat de uitvaartstichting geen inzicht heeft in de gemeentelijke administratie, heeft zij ook geen zicht op eventuele nieuwe adresgegevens van belang- en rechthebbenden na een verhuizing. Dit bemoeilijkt het proces rondom het verlengen en afstand doen van grafrechten. De LOB heeft aangegeven bij de Rijksoverheid te ijveren naar gelijkstelling tussen bijzondere en gemeentelijke begraafplaatsen in dit opzicht. Er is momenteel geen sprake van gelijke rechten voor beide typen begraafplaatsen.

De professionaliteit van de begraafplaatsadministratie is volgens gesprekspartners niet afhankelijk van de grootte van de gemeente, maar hangt vooral van de medewerkers zelf af en de training die beschikbaar wordt gesteld om zich het onderwerp eigen te maken. Twee gemeenten gaven aan dat de medewerkers op de administratie onvoldoende kennis van zaken hebben. Begraafplaatsadministratie is vaak een onderwerp dat de medewerkers 'erbij' doen. In deze gevallen zijn de teams wel actief aan het zoeken naar een juiste invulling van de taken en zijn er plannen voor scholing.

Er is nog een knelpunt dat gesignaleerd wordt in relatie tot de relatieve onbekendheid met het onderwerp grafruiming. Administrateurs zijn in veel gevallen niet bekend met de praktijk, daar zij vooral verantwoordelijk zijn voor het papierwerk. In een aantal gevallen zijn dit echter ook de medewerkers die tijdens een (meestal grootschalige) ruiming vanuit de gemeente toezicht komen houden tijdens de activiteiten. De ervaring van de bij de ruiming betrokken partijen is dat deze toezichthouders niet voorbereid zijn op wat zij te zien krijgen bij een ruiming en dat als onaangenaam ervaren of er zelfs voor kiezen om er niet bij te zijn.

Begraafplaatsbeheerders: het eerste aanspreekpunt voor grafruiming

De begraafplaatsbeheerders zijn verantwoordelijk voor het in goede banen leiden van opgravingen en grafruiming. Het initiatief dat de beheerder neemt is doorslaggevend voor het goede verloop van ruimen en schudden. Beheerders hebben een veelzijdig takenpakket. Idealiter moeten zij veel kennis van wetgeving en protocollen in huis hebben. Daarnaast is het belangrijk dat zij vaardig zijn in planning, communicatie, samenwerking met bedrijven en moeten ze gastheerschap kunnen beoefenen.

Het bewustzijn bij begraafplaatsbeheerders van de veelzijdigheid van het beroep, is volgens betrokkenen niet altijd aanwezig, terwijl elk aspect van het beroep belangrijk is. Het risico hiervan voor specifiek de praktijk van grafruiming, is dat men onvoldoende wordt voorbereid op alle aspecten die hierbij komen kijken (anders dan enkel de civieltechnische activiteit). De ervaring is dat er beheerders zijn die met veel passie en kunde hun beroep uitoefenen, maar dat er ook beheerders zijn die niet over alle benodigde vaardigheden en competenties beschikken. In een aantal gesprekken is naar voren gekomen dat het gebrek aan kennis wordt opgelost door de beheerders een cursus te laten volgen bij de LOB. Het initiatief hiervoor ligt veelal bij de beheerder zelf.

Grafruimbedrijven: zorgvuldig werkende opdrachtnemers

Bij ruiming wordt in de meeste gevallen, zeker bij grootschalige ruiming, gebruikgemaakt van professionele grafruimbedrijven. In Nederland zijn er ongeveer 25 bedrijven die deze dienstverlening aanbieden. Sommige zijn gespecialiseerd in grafruiming, andere doen het naast hovenierswerkzaamheden. Bij de branchevereniging BVOB

zijn negentien van deze bedrijven aangesloten. Zij werken strikt volgens de richtlijnen die in de handleiding en in hun eigen handboek zijn opgesteld. Om lid te worden, gelden strenge toelatingseisen waarop wordt getoetst en onderling houden deze bedrijven gedurende het lidmaatschap toezicht op elkaar. In gesprekken wordt aangegeven dat de grafruimbranche een kleine wereld is. Dit betekent dat het al snel bij andere bedrijven bekend wordt wanneer er niet zorgvuldig wordt gehandeld. Er heerst een cultuur waarin de bedrijven elkaar aanspreken wanneer er niet volgens de richtlijnen wordt gewerkt. Op deze manier houden de bedrijven elkaar scherp. De BVOB is zich op dit moment aan het oriënteren op een keurmerk.

Ook zijn er gespecialiseerde grafruimbedrijven die niet zijn aangesloten bij de BVOB. Enerzijds zijn dit bedrijven die niet door de ballotage zijn gekomen, anderzijds zijn het bedrijven die er bewust voor kiezen om zich niet aan te sluiten bij de BVOB. Twee grafruimbedrijven waarmee gesproken is in het kader van dit onderzoek hebben er bewust voor gekozen om geen lid te worden. De kosten voor het lidmaatschap en de wens om vooral zelfstandig te opereren, zijn hierbij afwegingen geweest. Omdat de landelijke wetgeving niet dicteert door wie graven geruimd mogen worden, kan ieder bedrijf een grafruiming uitvoeren. Een keurmerk, of lidmaatschap van de BVOB, is dan ook niet verplicht. Naast de gespecialiseerde bedrijven zijn er ook hoveniers- en loonbedrijven voor wie grafruiming een onderdeel van hun dienstverlening is, maar ook stratenmakers ruimen wel eens een graf of komen bij hun werkzaamheden op een begraafplaats menselijke resten tegen.²³ Het ontbreekt dergelijke bedrijven soms aan deskundigheid en bewustzijn van de impact die ruimen kan hebben op de nabestaanden. Dat kan resulteren in (onbewust) onvoldoende respectvol handelen. De belangrijkste reden om als gemeente een dergelijk bedrijf in te schakelen is de concurrerende prijs die zij hanteren.

Gesprekspartners geven aan dat idealiter zowel de begraafplaatsbeheerders als -administrateurs verstand hebben van de wetgeving, zodat er een gelijk gespreksniveau is met de uitvoerende partij. Voor een goede samenwerking tussen de betrokkenen is het daarnaast van belang dat procedures en regelgeving duidelijk vastgelegd zijn. In een aantal gemeenten laat de beheersverordening te veel zaken en procedures open. Hierdoor kunnen beslissingen ad-hoc gemaakt worden en zijn deze soms tegenstrijdig. Zo gaf in één gemeente de burgemeester een nieuw graf uit op een begraafplaats die eigenlijk gesloten zou worden.

3.3 / Beschikbare budgetten voor het ruimen van graven

Budget voor grafruimingen niet gespecificeerd

Over het algemeen wordt er bij de onderzochte gemeenten geen specifiek budget gereserveerd voor het ruimen van graven. Wel is er in een groot deel van de benaderde gemeenten in de budgettering een specificatie gemaakt voor het begraafplaatsbeheer, wat in sommige gemeenten weer onder de categorieën 'Groenbeheer' of 'Algemeen onderhoud' valt. Bij een enkele gemeente is er in het verleden wel een specifiek budget geweest voor het ruimen van graven, omdat er toen sprake was van een grootschalige ruiming in het kader van een herinrichting.

Budget voor grootschalige ruimingen

In één van de bevroegde gemeenten is een masterplan opgesteld voor de herinrichting van de algemene begraafplaats. Om deze herinrichting te kunnen realiseren, is er een budget van 25.000 euro op jaarbasis waaruit de kosten van grootschalige ruimingen worden gefinancierd.

²³ Bijvoorbeeld bij herbestrating van een deel van een begraafplaats waar in het verleden graven lagen, maar die op basis van de administratie niet bekend zijn.

3.4 / Gemeentelijk toezicht op grafruimingen

Toeziht lokaal belegd; niet structureel georganiseerd

De basis voor de samenwerking tussen betrokken partijen op het gebied van grafruiming wordt gevormd door het lokale beleid. Iedere partij heeft in de keten (zie hiervoor paragraaf 3.2) een eigen verantwoordelijkheid. In de bevroagde kleinere gemeenten zijn de lijnen vaak kort en wordt er nauw samengewerkt tussen de gemeente en beheerders. Ook is er vaak één bedrijf waar de gemeente altijd mee samenwerkt op het gebied van grafruiming. De richtlijnen die er zijn met betrekking tot grafruiming zijn niet dwingend, maar de ervaring is dat deze wel worden gevolgd door de betrokken partijen.

Omdat in de Wlb toezicht op grafruiming niet regelt, is toezicht op de eigen begraafplaatsen een lokale aangelegenheid. In enkele gemeenten is dit toezicht echter niet structureel georganiseerd. Zo is in enkele gemeenten de administrateur toezichthouder voor de begraafplaatsen, terwijl in andere gemeenten de beheerder zelf toezicht houdt op de uitvoering. Het grootste deel van de benaderde gemeenten besteedt ruimen en opgraven uit aan externe bedrijven, waarvan het gros is aangesloten bij de BVOB. Zes van de vijftien gemeenten hebben expliciet aangegeven toezicht te houden op de begraafplaatsen bij ruimingen. In deze gemeenten is de beheerder of gemeentelijk toezichthouder aanwezig bij het ruimen van graven om toe te zien op het zorgvuldig verloop van een ruiming. Twee gemeenten hebben expliciet aangegeven dit niet te doen. Zij vertrouwen erop dat de externe partijen de ruiming goed en piëteitsvol uitvoeren. In één gemeente moeten bij opgravingen op aanvraag van rechthebbenden, de rechthebbenden zelf een externe begraafdienst inschakelen. De gemeente controleert niet welke partijen dit zijn.

De schaal van ruiming als afweging voor toezicht

Bij de afweging voor het inrichten van toezicht speelt de schaal van de ruimingen een rol. Er bestaat geen definitie voor grootschalige ruimingen. Sommige gemeenten hanteren tien of meer graven, andere vinden vijf ruimingen of juist honderd ruimingen grootschalig.²⁴ Het ruimen van meerdere graven vergt veel voorbereiding en de aandacht voor zorgvuldig handelen is extra belangrijk. Veel van de betrokken gemeenten en andere partijen kunnen zich voorstellen dat een vorm van standaard, lokaal toezicht door de gemeente/beheerder op grootschalige ruimingen wenselijk is. Niet zozeer omdat er incidenten worden ervaren, maar om alle partijen scherp te houden en transparantie te betrachten in de praktijk van het ruimen.

Programma van Eisen

Eén van de bevroagde gemeente heeft een Programma van Eisen opgesteld dat door het externe bedrijf aangehouden moet worden bij het voortraject en het uitvoeren van grafruiming en het verwijderen van grafmonumenten. In het Programma van Eisen staan zaken als het waarborgen van de veiligheid op en rondom een graf, maar ook praktische zaken als de paden sporenvrij maken na het verwijderen van een monument.

Bij bijzondere begraafplaatsen vervullen gemeenten een kleine of geen rol. Uit gevoerde gesprekken met de gemeenten kan geconcludeerd worden dat er weinig contact is tussen de gemeenten en de bijzondere begraafplaatsen. Daardoor is er nauwelijks tot geen zicht op wat er zich op deze 3.000 begraafplaatsen afspeelt.²⁵ Slechts één van de betrokken gemeenten voert structureel overleg met parochies in de gemeente, waarbij begraven en ruimen ter sprake komt, in twee andere gemeenten vindt er incidenteel overleg plaats.

²⁴ In de Handleiding Opgraven en Ruimen van de VNG, LOB en BVOB worden bij grootschalige ruimingen minimaal tien graven in één keer geruimd.

²⁵ Het exacte aantal is onbekend, maar er zijn, volgens een van de betrokkenen bij dit onderzoek, zo'n 4.400 begraafplaatsen in Nederland. Een derde van de begraafplaatsen is gemeentelijk, twee derde vallen onder de noemer 'bijzondere begraafplaatsen'.

Indien er op een bijzondere begraafplaats geruimd wordt, worden in de meeste gevallen de bevroagde gemeenten niet op de hoogte gehouden van ruiming en opgravingen op deze bijzondere begraafplaatsen.

Melden van een ruiming of opgraving op een bijzondere begraafplaats

De bijzondere begraafplaatsen in één van de bevroagde gemeente melden een ruiming of opgraving bij de gemeente, als gevolg van gemaakte afspraken. Zo heeft de gemeente de mogelijkheid om toezicht te houden bij opgravingen en ruiming op de bijzondere begraafplaatsen.

4

Communicatie, voorlichting, bewustwording en dwingende regelgeving

4.1 / Communicatie en voorlichting

Informatie over de praktijk van grafruiming is summier

Grafruimen is een onderwerp met impact, zeker als mensen er onverwachts mee te maken krijgen. In de praktijk weten veel rechthebbenden niet precies wat er gebeurt wanneer een grafrecht afloopt. Veel mensen weten ook niet wat ruimen (en schudden) precies inhoudt. Het is een delicaat onderwerp en vanuit die gedachte wordt er niet snel voor gekozen om nabestaanden die net iemand hebben verloren, met dit onderwerp te belasten. De aankondiging van een grafruiming, wanneer het grafrecht niet wordt verlengd, kan hierdoor tot verwarring en emotie leiden. Betrokkenen geven aan dat er meer bewustzijn ontstaat wanneer bij de uitgifte van een grafrecht gewezen wordt op de mogelijkheid tot grafruimen na afloop van de rechten en informatie wordt gegeven over wat ruimen en schudden precies inhouden. Door aan de voorkant te informeren, wordt het taboe op het onderwerp kleiner en kan consternatie worden voorkomen.

Ook het bewustzijn bij functioneel betrokkenen kan worden vergroot. Voor een deel van de begraafplaatsbeheerders en -administrateurs is grafruimen een onderdeel van het takenpakket en geen alledaagse bezigheid. Bewustzijn van en communiceren over de gevolgen van een grafruiming kunnen incidenten en onrust voorkomen, zo geven betrokkenen aan.

Communicatie bij voornemen tot ruimen van een specifiek graf gebeurt zorgvuldig

Op het moment dat de rechten van een graf verlopen, krijgen rechthebbenden de keuze om afstand te doen van een graf of de rechten te verlengen. De communicatie naar de rechthebbenden bij het verlopen van de grafrechten volgt in bijna alle benaderde gemeenten een vastomlijnd proces. Gemeenten vinden het belangrijk dat dit zorgvuldig gebeurt en doen veel moeite om de rechthebbenden van graven te bereiken. Meestal worden rechthebbenden een jaar voor het verlopen van de rechten aangeschreven en volgt er minimaal één herinnering. In het geval dat er geen respons komt, maken de meeste begraafplaatsen gebruik van een publicatiebord(je) bij het graf en bij de ingang van de begraafplaats.

Publicatiebordjes bij het verlopen van een graftermijn

- / "Graf is/komt te vervallen. Voor meer informatie zie publicatiebord"
- / "De aanwezige grafbedekking en het grafmonument worden tussen 15 maart en 1 mei verwijderd"
- / "Wil de rechthebbende van dit graf contact opnemen met de beheerder?"
- / "Wil de rechthebbende of belangstellende van Vak X# (#.##) nummer # t/m # zich melden bij de beheerder i.v.m. ruiming"
- / "Van dit graf is het grafrecht verlopen. U kunt de rechten verlengen tot 1 december. Bij geen reactie gaat de gemeente het graf ruimen"

De informatie op publicatiebordjes bij graven verschilt per gemeente. De variatie in informatie heeft met name betrekking op wie er geadresseerd wordt (rechthebbenden of ook belanghebbenden) en of er contact moet worden opgenomen (verzoek om contact of enkel een mededeling van ruiming).

In sommige gemeenten wordt er geen gebruikgemaakt van bordjes en verloopt de communicatie enkel direct met de rechthebbenden. In andere gemeenten worden er juist weer meer middelen ingezet om in contact te komen, bijvoorbeeld met een oproep in de krant.

Afwijken van de wettelijke termijn

In één van de bevroegde gemeenten is er bewust voor gekozen om af te wijken van de wettelijk verplichte termijn om een jaar voor het verlopen van het grafrecht de rechthebbende aan te schrijven. Deze gemeente koos voor een termijn van zes maanden, omdat uit ervaring was gebleken dat twaalf maanden vaak te vroeg is om de gerechtigde tot actie aan te zetten. Zes maanden vormt volgens betrokkenen een beter evenwicht tussen tijdigheid van melden en actiebereidheid van rechthebbenden.

Voor begraafplaatsen die in het beheer zijn van stichtingen, blijkt het opsporen van rechthebbenden soms lastig te zijn. Door privacywetgeving kan de gemeente een adreswijziging van een rechthebbende, door bijvoorbeeld verhuizing, niet doorgeven. Zie hiervoor ook het kadertje in paragraaf 3.2.

4.2 / Belang van bewustwording bij betrokken partijen

Continue aandacht voor de impact van grafruimingen

Grafruiming is een gevoelig thema. Wanneer er iets misgaat of onzorgvuldig verloopt, kan dit veel teweegbrengen bij nabestaanden. Hierdoor zijn de gevolgen van onzorgvuldig werken groot. Betrokkenen benadrukken daarom het belang om in te (blijven) zetten op de bewustwording binnen de keten (administratie, beheer en grafruimbedrijf) van de context waarin zij werken. De LOB speelt hier een belangrijke rol en biedt informatie, opleidingen en advies.

Grafruimingsbedrijven, al dan niet lid van de BVOB, nemen hoge zorgvuldigheidseisen in acht, mede door de kleinschaligheid, het zelfregulerende en zelfreinigende vermogen van de branche. Ze zijn zich derhalve bewust van de gevoeligheid rond hun werkzaamheden. De grootste kans op misstanden vindt plaats bij bedrijven voor wie grafruimen geen dagelijkse bezigheid is (zie hiervoor ook paragraaf 3.2).

Ook de beheerders van begraafplaatsen hebben een belangrijke verantwoordelijkheid op het gebied van zorgvuldig en respectvol handelen. Gastheerschap is iets wat voortdurend aandacht vraagt bij deze groep. Gastheerschap betreft onder andere de manier waarop beheerders uitleg geven over begraven en ruimen, maar ook opvang en nazorg verlenen bij incidenten. Het is van belang dat zij zich bewust zijn van de gevoeligheid van het thema. Doordat beheerders vaak al jaren actief zijn op de begraafplaatsen, neemt de emotionele impact van het werk af. Het risico dat hieraan kleef, is dat door emotionele afvlakking de zorgvuldigheid van het proces in het geding komt. Het is daarom belangrijk dat zij zich bewust blijven van het belang van piëteitsvol en zorgvuldig handelen rondom ruimen.

4.3 / Dwingende regelgeving

Voorzichtig positieve houding ten overstaan van dwingende regelgeving

Bij de geïnterviewden bestaat een wisselende behoefte aan toezicht op grafruimen. Het toezicht op de praktijk is op dit moment dan ook wisselend per gemeente. Wel maken de betrokkenen een duidelijk onderscheid bij het belang van toezicht tussen kleinschalige en grootschalige ruimingen. Met name bij grootschalige ruimingen zou dit volgens een vast stramien kunnen lopen. Een voorbeeld is dat bij een dergelijke ruiming de burgemeester of in ieder geval de begraafplaatsbeheerder aanwezig is.

Twee derde van de benaderde gemeenten staat neutraal tegenover het idee van dwingende regelgeving vanuit het Rijk. Over het algemeen ervaren gemeenten echter zelden een echte noodzaak voor dwingende regelgeving, maar zij wijzen het idee niet af wanneer het hen voorgelegd wordt. De gemeenten hebben namelijk veelal het gevoel dat grafruiming in de eigen gemeente goed en zorgvuldig verloopt, waardoor er geen vraag is naar dwingende regelgeving. Ook is de behoefte aan regelgeving laag, omdat in een aantal van de benaderde gemeenten grafruiming nauwelijks aan de orde is.

Wel vermoedt een deel van de gesprekspartners dat er in andere gemeenten niet altijd nauwkeurig wordt geruimd. Dit vermoeden is echter niet onderbouwd, maar vanuit het vermoeden wordt de noodzaak van dwingende regelgeving wel gevoeld. Door dwingende regelgeving zou een zorgvuldige uitvoering van ruiming beter gewaarborgd worden, in alle gemeenten. Een ander voordeel van dwingende regelgeving dat door de gesprekspartners vaak benoemd is, is de duidelijkheid en zekerheid die heldere regelgeving kan bieden. Voor gemeenten zou het eenvoudiger zijn wanneer regels vastliggen, zodat daar op lokaal niveau niet over nagedacht hoeft te worden. Twee gesprekspartners gaven tevens aan dat dwingende regelgeving de ruimte voor en kans op discussie begrenst. Hierdoor biedt regelgeving ondersteuning aan medewerkers op de begraafplaats, omdat zij in een minder kwetsbare positie staan als zij te maken krijgen met boze of emotionele reacties van nabestaanden. Nadelen van regelgeving die genoemd zijn, is dat het de ruimte voor eigen invulling en lokale wensen van de gemeente zou beperken. Daarnaast rijst bij een aantal gemeenten de vraag bij wie de handhaving van deze regels belegd zou worden.

Een landelijke inspectiedienst roept gemengde reacties op

In het verleden moesten grootschalige ruiming gemeld worden bij de inspectiedienst van VROM (zie voor meer informatie paragraaf 2.1). Volgens een van de betrokken partijen zou het een goede ontwikkeling zijn wanneer een dergelijke meldingsplicht weer ingevoerd wordt. Beheerders, ook van bijzondere begraafplaatsen, moeten dan schriftelijk kenbaar maken aan de gemeente dat ze grootschalig gaan ruimen. Daarmee wordt alertheid afgedwongen en wordt het proces ook transparanter.

Er is sprake van gemengde reacties met betrekking tot de invoering van een landelijke inspectie. Enkele gemeenten zijn van mening dat een inspectie de zorgvuldigheid bij grafruiming ten goede zou komen. Gemeenten die geen meerwaarde zien in een landelijke inspectie, hebben veelal vertrouwen in hun eigen medewerkers en ervaren een externe inspectiedienst als een extra, onnodige schakel in een proces dat verder lokaal geregeld is. De Stichting Alert & Zorgzaam is voorstander van het landelijk organiseren van actief toezicht en certificering van begraafplaatsen.

5

Identificering van vermiste en ongeïdentificeerde personen

5.1 / Context

Afname van lichaamsmateriaal in de wet verankerd

In de laatste grote wijziging van de Wlb (in 2010) is in artikel 21, lid 3 opgenomen dat de burgemeester verplicht is om – voorafgaand aan een begraafing – een arts in te schakelen om voorafgaand aan begraafing lichaamsmateriaal af te nemen indien de identiteit van een lijk niet kan worden vastgesteld. Het DNA-profiel wordt vervolgens opgenomen in de DNA-databank voor Vermiste Personen (DVP). In de DVP zijn de volgende soorten DNA-profielen opgeslagen:

- / DNA-profielen van (stoffelijke resten van) ongeïdentificeerde personen;
- / DNA-profielen van (gebruiksvoorwerpen van) vermiste personen;
- / DNA-profielen van familieleden van vermiste personen.²⁶

Door de sinds 2010 geldende wettelijke verplichting om lichaamsmateriaal te laten afnemen van NN'ers, voordat zij worden begraven, is het aantal profielen afgelopen jaren toegenomen en dus ook de kans op een match. Uit interviews blijkt dat het proces rondom het uitvoeren van deze verplichting in de betrokken gemeenten goed verloopt en wordt nageleefd.

Vóór 2010 hadden burgemeesters al op basis van artikel 31 lid 5 van de Wlb de *bevoegdheid* om voorafgaand aan een geplande ruiming van het graf van een onbekende lichaamsmateriaal te laten afnemen. Deze bevoegdheid kan worden aangewend ten behoeve van de identificatie van de onbekende en opsporing van vermiste personen. De begraafplaatshouder, in de praktijk veelal zijnde de begraafplaatsbeheerder, moet ten minste twee maanden voor de geplande ruiming een melding maken aan de burgemeester. In het geval een burgemeester gebruikt maakt van zijn bevoegdheid, wordt de ruiming in dat geval opgeschort, ten minste tot het moment dat de uitslag van de poging tot identificatie bekend is.

In het verleden werden NN'ers veelal begraven of geruimd zonder uitgebreide poging tot identificatie.²⁷ Dit feit werpt een probleem op wanneer de graven van deze NN'ers voor 2010 geruimd zijn en voor ruiming die na 2010 hebben plaatsgevonden van NN'ers die voor 2010 zijn begraven. Het feit dat in het verleden NN'ers zijn geruimd zonder dat er DNA in de DVP is opgenomen, maakt een match voor deze groep NN'ers onmogelijk en hierdoor blijven *coldcases* van de politie onopgelost. Het ontbreekt momenteel aan voldoende overzicht, omdat er geen degelijke registratie is van NN-ruiming in het verleden en vaak is niet bekend of er lichaamsmateriaal is afgenomen. Naar schatting liggen er nog 200 á 500 NN'ers begraven die op termijn geruimd zullen worden, maar een landelijk overzicht ontbreekt.

²⁶ <https://dnadatabank.forensischinstituut.nl/dna-databanken/dna-databank-vermiste-persoonen>.

²⁷ Nieuwe verantwoordelijkheid voor burgemeesters: Identificatie naamloze doden, NGB (2010).

5.2 / Rol van de burgemeester

De bevoegdheid van de burgemeester hoeft nauwelijks te worden ingezet

Op basis van de interviews die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd, kan worden geconstateerd dat het weinig voorkomt dat de burgemeester de bevoegdheid op basis van artikel 31 lid 5 van de Wlb moet inzetten. In de meeste gemeenten heeft men niet of nauwelijks te maken met het ruimen van graven van NN'ers, enerzijds omdat er in de desbetreffende gemeenten geen NN'ers liggen; anderzijds omdat deze niet geruimd worden. In de praktijk van de bij dit onderzoek betrokken gemeenten, geeft de beheerder van een begraafplaats altijd tijdig een signaal in geval van een voorgenomen ruiming. Vervolgens maakt de burgemeester een afweging of lichaamsmateriaal moet worden afgenomen. Gemeenten waar dit relatief vaker voorkomt, zijn gemeenten die aan zee grenzen (zij hebben te maken met drenkelingen) en grote gemeenten (zij hebben meer te maken met toeristen en personen zonder papieren dan in kleinere gemeenten).

Een afweging om het graf van een ongeïdentificeerd persoon niet te ruimen, is veelal tweeledig. Enerzijds kan geloofsovertuiging van de burgemeester of de gemeenschap in diens gemeente een rol spelen, anderzijds kan er nog voldoende ruimte op de begraafplaats zijn. In dat geval kan een burgemeester de afweging maken om meer tijd te gunnen aan eventuele nabestaanden om zich te melden. Een afweging om geen lichaamsmateriaal af te nemen kan zijn dat het om dermate oude resten gaat, dat de kans op een match minimaal wordt geacht. Een voorbeeld hiervan zijn eeuwenoude resten van scheepsdrenkelingen die op een kerkelijke begraafplaats liggen of resten die tijdens een archeologische opgraving of herstructurering van een dorpscentrum (dus niet van een begraafplaats) naar boven komen. De afweging wordt gemaakt door de burgemeester in overleg met betrokken partijen, zoals deskundige specialisten. Er bestaan geen richtlijnen voor dergelijke afwegingen.

Een kanttekening die hierbij gemaakt moet worden is, dat er vanuit dit onderzoek een signaal naar voren komt over de administratie van begraafplaatsen. De ervaring van gemeenten en andere betrokken partijen is dat deze administratie nog te vaak onvoldoende op orde is (zie hiervoor ook paragraaf 3.2). Het gaat dan met name om de volledigheid van de informatie. Vaak is het wel duidelijk dat er een NN'er ligt begraven, maar is het onduidelijk of er van de NN'ers van voor 2010 lichaamsmateriaal is afgenomen en/of dat er NN'ers reeds geruimd zijn zonder afname van lichaamsmateriaal. Daarvoor is echter nader onderzoek nodig.

De rol van grafruimbedrijven bij ruiming en opgravingen van NN'ers

Het belangrijkste aspect bij het identificatieproces is een nauwe samenwerking tussen de partijen, waarin tijdig wordt gecommuniceerd en er afspraken zijn over hoe er wordt gehandeld. De ervaring van de professionele grafruimbedrijven bij de ruiming en opgravingen van NN'ers is, dat er uiterst zorgvuldig wordt gehandeld. Het proces is goed voorbereid en wordt met grote professionaliteit uitgevoerd, mede omdat justitie of politie (en meestal de burgemeester) aanwezig zijn en grote zorgvuldigheid noodzakelijk is. Bij opdrachten voor het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) graaft de uitvoerder met de kraan tot aan de kist, daarna neemt het NFI het over.



Bijlage 1: Respondenten en bronnen

Gesprekspartners

In het kader van dit onderzoek is met verschillende partijen gesproken. De gespreksverslagen van deze interviews zijn ter verificatie aan de gesprekspartners voorgelegd en geaccordeerd. Hieronder staat per betreffend interview de organisatie en de functie van de gesprekspartner beschreven.

Organisatie	Functie gesprekspartner
Gemeente in de provincie Drenthe	Begraafplaatsbeheerder
Gemeente in de provincie Flevoland	Begraafplaatsadministrateur en -beheerder
Gemeente in de provincie Friesland	Burgemeester en beleidsmedewerker
Gemeente in de provincie Gelderland	Begraafplaatsadministrateur
Gemeente in de provincie Groningen	Begraafplaatsadministrateur en -beheerder
Gemeente in de provincie Limburg	Coördinator Openbaar Groen
Gemeente in de provincie Limburg	Afdelingsmanager Dienstverlening
Gemeente in de provincie Noord-Brabant	Begraafplaatsadministrateur
Gemeente in de provincie Noord-Brabant	Twee beleidsmedewerkers, gebiedstoezichthouder en teamleider wijkbeheer
Gemeente in de provincie Noord-Holland	Beleidsmedewerker/begraafplaatsadministrateur
Gemeente in de provincie Noord-Holland	Directeur uitvaartstichting
Gemeente in de provincie Overijssel	Begraafplaatsbeheerder
Gemeente in de provincie Utrecht	Begraafplaatsadministrateur en -beheerder
Gemeente in de provincie Zeeland	Beleidsmedewerker Groen
Gemeente in de provincie Zuid-Holland	Beleidsmedewerker Burgerzaken
LOB	Consulent
BVOB	Bestuursleden
Stichting Alert & Zorgzaam	Bestuursleden
Grafruimbedrijf	Eigenaar
Grafruimbedrijf	Eigenaar

Geraadpleegde documenten

Voor de geraadpleegde documenten wordt verwezen naar de voetnoten in de tekst. De onderzoekers hebben daarnaast lokaal beleid bestudeerd, waarnaar geen verwijzing is opgenomen omwille van de anonimiteit van de bevroegde gemeenten.

Lijst met afkortingen

BVOB	Branche Vereniging Ondernemers Begraafplaatsbeheer
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
DVP	DNA-databank voor Vermiste Personen
LOB	Landelijke Organisatie van Begraafplaatsen
LVC	Landelijke Vereniging Crematoria
NFI	Nederlands Forensisch Instituut
NN'er	Nomen Nescio/Onbekende dode
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Wlb	Wet op de lijkbezorging