



Vlaams
Parlement

ingediend op **1697** (2018-2019) – Nr. 1
2 oktober 2018 (2018-2019)

Conceptnota voor nieuwe regelgeving

van Katrien Schryvers, Koen Van den Heuvel, Ward Kennes,
Michel Doomst, Bart Dochy en Sonja Claes

betreffende de verdere actualisering
van de regelgeving met betrekking tot
de begraafplaatsen en de lijkbezorging

1. Situering

Sinds 1 januari 2002 zijn de gewesten bevoegd voor de regelgeving met betrekking tot de begraafplaatsen en de lijkbezorging. Voor het Vlaamse Gewest is die bevoegdheid omschreven in het decreet van 16 januari 2004 op de begraafplaatsen en de lijkbezorging.

Met het decreet van 2004 werd de bestaande basisregelgeving, die nog van 1971 dateerde, op dat moment aangepast aan de veranderde maatschappelijke behoeften en wensen die er op het vlak van de begraafplaatsen en de lijkbezorging de voorgaande decennia waren gegroeid. In 2004 werden dan ook een aantal belangrijke vernieuwingen doorgevoerd. De meest opvallende daarvan hadden onder meer betrekking op:

- de verhoging van de minimale termijn voor de bewaring van een niet-geconcedeerd graf van vijf naar tien jaar;
- de bepaling dat de kosten voor de kisten, het vervoer, de begrafenis of de crematie van het stoffelijk overschot van behoeftigen voor rekening komen van de gemeente waarvan de behoeftigen inwoner waren, en niet van de steden of de gemeenten waar ze zijn gestorven;
- de uitbreiding van de mogelijke inhoud van de laatste wilsbeschikking;
- het feit dat het gebruik van een doodskest niet langer verplicht is, maar dat ook een ander lijkomhulsel toegestaan is;
- de mogelijkheid voor echtgenoten en bloed- en aanverwanten in de eerste graad om op eenvoudig verzoek en zonder dat er een geschreven wilsbeschikking bestaat, een klein gedeelte van de as van het gecremeerde lijk mee te nemen.

De maatschappij evolueert evenwel bijzonder snel. Regelgeving die op een bepaald moment innoverend was en een antwoord bood op de nieuwe behoeften en wensen van de bevolking, blijkt een paar jaar later toch weer op een aantal limieten te botsen en niet langer meer aan de verwachtingen te voldoen. Zoals in een eerdere conceptnota¹ al is aangegeven, is dat voor de regeling met betrekking tot begraafplaatsen en lijkbezorging niet anders.

Het decreet van 16 januari 2004 is de voorbije jaren dan ook al op een aantal belangrijke domeinen aangepast. Voorbeelden daarvan zijn onder meer:

- de mogelijkheid om de asurne thuis te bewaren, ook als de persoon overleden is vóór de inwerkingtreding van het decreet van 2004;²
- de mogelijkheid om in een laatste wilsbeschikking ook te kiezen voor de gemeente waar de laatste rustplaats zal liggen;³
- de mogelijkheid om een laatste wilsbeschikking te bezorgen aan de ambtenaar van de burgerlijke stand vanaf de leeftijd van zestien jaar;⁴
- de mogelijkheid voor ouders om levenloos geboren kinderen te laten begraven of te laten cremieren, ook als de zwangerschapsduur van twaalf weken nog niet werd bereikt;⁵

¹ Conceptnota voor nieuwe regelgeving van mevrouw Katrien Schryvers, de heer Veli Yüksel, de dames Sonja Claes en Cindy Franssen en de heren Jan Verfaillie en Ward Kennes over begraafplaatsen en lijkbezorging in Vlaanderen. *Parl.St.* VI.Parl 2013-14, nr. 2188/1 – 25 september 2013.

² Decreet van 9 december 2011 houdende wijziging van het decreet van 16 januari 2004 op de begraafplaatsen en de lijkbezorging, wat de bestemming van de asurne betreft.

³ Decreet van 9 december 2011 houdende wijziging van het decreet van 16 januari 2004 op de begraafplaatsen en de lijkbezorging, wat de wens inzake de laatste rustplaats betreft.

⁴ Decreet van 28 maart 2014 houdende wijziging van het decreet van 16 januari 2004 op de begraafplaatsen en de lijkbezorging, wat de laatste wilsbeschikking en de begraafing of crematie van levenloos geboren kinderen betreft.

⁵ Decreet van 28 maart 2014 houdende wijziging van het decreet van 16 januari 2004 op de begraafplaatsen en de lijkbezorging, wat de laatste wilsbeschikking en de begraafing of crematie van levenloos geboren kinderen betreft.

- de mogelijkheid om het bestaan van een uitvaartcontract als onderdeel van de laatste wilsbeschikking te laten opnemen in de bevolkingsregisters;⁶
- de mogelijkheid om de bevoegdheid voor het geven van toestemming tot crematie ook toe te kennen aan beampten van het gemeentebestuur die door de ambtenaar van de burgerlijke stand zijn gemachtigd;⁷
- de mogelijkheid voor de gemeenten om zones af te bakenen buiten de begraafplaats, waar de as kan worden uitgestrooid of waar de asurne kan worden begraven.⁸

De meeste van die aanpassingen zijn ingegeven vanuit de wens naar een steeds persoonlijker invulling van de lijkbezorging, door de overledene zelf of door de nabestaanden. Daarnaast blijft de uitvaartsector zelf zeer snel evolueren. Technieken voor lijkbezorging waar enkele jaren geleden nog helemaal geen sprake van was, blijken nu aan belang te winnen. Daarnaast blijft de bestaande decretale regeling rond de inrichting van crematoria vragen oproepen, zijn er onduidelikheden over de invulling van de gemeentelijke taken op de begraafplaatsen en blijven er vragen leven rond de begrafenis van behoeftige personen. Het zijn, samen met suggesties rond de problematiek van de noodzakelijke medische attesten voor het overlijden en de inrichting van rouwkamers, aspecten waarvoor de indieners van deze conceptnota een aantal suggesties tot aanpassing van de vigerende regelgeving naar voren willen schuiven.

2. Een aantal elementen uit het bestaande decreet tegen het licht houden

a) Ruimte voor het gebruik van nieuwe technieken

Artikel 15 van het decreet van 16 januari 2004 op de begraafplaatsen en de lijkbezorging bepaalt de manieren van lijkbezorging die momenteel toegestaan zijn: begraven en verstrooien of bewaren van de as na crematie. Begraven mag alleen op gemeentelijke of intergemeentelijke begraafplaatsen. Uitstrooien van de as kan op een daartoe bestemd perceel van de begraafplaats of op de aan het grondgebied van België grenzende territoriale zee. Daarnaast hebben steden en gemeenten sinds het decreet van 28 oktober 2016⁹ ook de mogelijkheid om bepaalde andere zones dan de begraafplaats af te bakenen, waar de as van gecremeerde lijken kan worden uitgestrooid of begraven in een urne die uit biologisch afbreekbaar materiaal is vervaardigd. Met die laatste wijzigingen wilde de decreetgever tegemoetkomen aan de toenemende vraag om een grotere persoonlijke invulling te geven aan het afscheid van dierbaren. Met die aanpassing werd het onder meer mogelijk om natuurbegraafplaatsen aan te leggen: een mogelijkheid waarvan steden en gemeenten alsmaar meer gebruikmaken. Zo werd in de gemeente Zoersel in maart 2018 naast de bestaande begraafplaats een stuk bos afgebakend, waar de as van overledenen mag worden uitgestrooid of begraven in biologisch afbreekbare urnen.

Toch kan niet genegeerd worden dat er, naast de decretaal omschreven technieken van lijkbezorging, ook andere methoden aan belang winnen. In dat verband kan onder meer verwezen worden naar wat 'resomatie' of 'aquamatie' genoemd wordt. Dat is een techniek waarbij het stoffelijk overschot opgelost wordt in een bad met water en kaliumhydroxide. In een paar uur tijd zou het stoffelijk overschot

⁶ Decreet van 22 februari 2013 houdende wijziging van het decreet van 16 januari 2004 op de begraafplaatsen en de lijkbezorging, wat de vermelding van het bestaan van een uitvaartcontract in de wilsbeschikking betreft.

⁷ Decreet van 10 februari 2017 houdende wijziging van het decreet van 16 januari 2004 op de begraafplaatsen en de lijkbezorging, wat de toestemming tot crematie betreft.

⁸ Decreet van 28 oktober 2016 houdende wijziging van het decreet van 16 januari 2004 op de begraafplaatsen en de lijkbezorging.

⁹ Decreet van 28 oktober 2016 houdende wijziging van het decreet van 16 januari 2004 op de begraafplaatsen en de lijkbezorging.

daarbij worden teruggebracht tot zowat 3 procent van het oorspronkelijke gewicht. Wat overblijft, is een fijn wit poeder dat ook in een asurne kan worden bewaard. Volgens Nederlands onderzoek zou resomatie duurzamer, milieuvriendelijker en ruimtebesparender zijn dan het begraven of cremeren van een stoffelijk overschot. In een antwoord op vragen om uitleg daarover stelde de bevoegde minister dat er nog geen duidelijkheid zou zijn over de milieu-impact en de kostprijs van het proces, en dat er ook een aantal ethische bezwaren zouden zijn.¹⁰ Dat neemt niet weg dat op zijn minst onderzocht zou moeten worden wat de exacte gevolgen zijn van die nieuwe techniek en hoe de Vlaming ertegenover staat. De bevoegde minister heeft laten verstaan zelf niet het voortouw te willen nemen in onderzoeken naar de techniek, maar wel het debat te willen aangaan als er nieuwe ontwikkelingen zouden zijn.¹¹

De aandacht voor nieuwe technieken van lijkbezorging staat overigens ook in andere gewesten op de agenda. Zo wordt in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest gedacht aan de mogelijkheid om stoffelijke overschotten in stro, gedroogd gras, houtsnippers en dode bladeren te composteren. Na verloop van tijd, zowat een jaar, zijn de stoffelijke overschotten opgegaan in de natuur. Het skelet dat overblijft, kan worden fijngemalen en verzameld in een urne. De nabestaanden kunnen die urne dan nog altijd een plaats geven die overeenstemt met de wil van de overledene. Daarover zegt de bevoegde Vlaamse minister "met belangstelling deze evolutie te zullen opvolgen"¹².

De indieners van deze conceptnota zijn de mening toegedaan dat de regelgeving de nodige ruimte moet bieden voor de toepassing van dergelijke nieuwe technieken.

b) De inrichting van crematoria

De inrichting van crematoria wordt bepaald in het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 tot organisatie, inrichting en beheer van begraafplaatsen en crematoria. Dat besluit bepaalt dat een crematorium ingedeeld wordt in een openbaar gedeelte dat dient voor de ontvangst van de nabestaanden en kennissen, en een technisch gedeelte dat alleen toegankelijk is voor de beroepsmensen. Concreet bepaalt artikel 20 van dat besluit dat het openbare gedeelte ten minste een ontvangst- en wachtlokaal voor de nabestaanden omvat. Daarnaast moet er ook een lokaal zijn voor het gekozen levensbeschouwelijke ritueel van de uitvaartplechtigheid, en een lokaal voor de overhandiging van de as. Voor het technische gedeelte bepaalt artikel 21 van het besluit dat het ten minste een koelkamer, een lokaal voor de plaatsing van de doodskist of lijkwade, en een oven moet bevatten.

Als antwoord op een schriftelijke vraag¹³ naar de redenen van dat onderscheid tussen een technisch gedeelte voor de bevoegde personeelsleden van het crematorium en een openbaar gedeelte dat ook voor de nabestaanden toegankelijk is, heeft de bevoegde minister te kennen gegeven dat dit te maken heeft met de

¹⁰ Vraag om uitleg nr. 124 van 14 oktober 2014 van Ward Kennes over het voorstel van de Vlaamse Autonome Raad voor het Uitvaartwezen (Varu) om een wettelijk kader te creëren voor biocrematie. Vraag om uitleg nr. 842 van 23 januari 2018 van Kurt De Loor over het resomeren van dode lichamen.

Vraag om uitleg nr. 873 van 23 januari 2018 van Katrien Schryvers over de houding van de minister tegenover nieuwe vormen van lijkbezorging zoals het resomeren.

Schriftelijke vraag nr. 341 van 6 maart 2018 van Katrien Schryvers over alternatieve methoden van lijkbezorging.

¹¹ Vraag om uitleg nr. 873 van 23 januari 2018 van Katrien Schryvers over de houding van de minister tegenover nieuwe vormen van lijkbezorging zoals het resomeren.

¹² Schriftelijke vraag nr. 341 van 6 maart 2018 van Katrien Schryvers over alternatieve methoden van lijkbezorging, aan minister Liesbeth Homans.

¹³ Schriftelijke vraag nr. 258 van 11 januari 2017 van Katrien Schryvers over de inrichting van crematoria, aan minister Liesbeth Homans.

zorg voor de goede organisatie van een crematorium, de veiligheidsaspecten en het respect voor de nabestaanden. Zonder afbreuk te doen aan de aangehaalde argumenten van de minister kan de vraag rijzen of er niet onderzocht moet worden in hoeverre het wenselijk en haalbaar is om crematoria te beperken tot zuiver technische entiteiten die bestaan uit ten minste een koelkamer, een lokaal voor de plaatsing van een doodskist of lijkwade en een oven, zoals dat nu al is opgenomen in de regelgeving. De vraag kan immers rijzen of het tot de taak van de overheid behoort om in een crematorium ook plechtigheden te organiseren. Steeds vaker kan immers worden vastgesteld dat plaatselijke begrafenisondernemers zelf over ruimten beschikken om op een zeer kwalitatieve en serene manier afscheidsplechtigheden te organiseren. De indieners van deze conceptnota vragen zich dan ook af of het niet wenselijk is om nader te onderzoeken of het nog werkelijk noodzakelijk is dat crematoria moeten beschikken over lokalen voor uitvaartplechtigheden volgens het gekozen levensbeschouwelijke ritueel. In dat verband zou eventueel ook decretaal kunnen worden bepaald dat de lokale besturen ruimten kunnen aanwijzen waar een groter aantal aanwezigen deel kan nemen aan een uitvaartplechtigheid, volgens het ritueel van de levensbeschouwing. Eventueel zouden bijvoorbeeld leegstaande kerkgebouwen of gemeentelijke ontmoetingscentra daarvoor in aanmerking kunnen komen. De indieners van deze conceptnota stellen overigens vast dat heel wat lokale besturen ruimten, al dan niet op de gemeentelijke of stedelijke begraafplaats, ter beschikking stellen voor een afscheidsplechtigheid, en dat die ruimten al dan niet onderworpen zijn aan een gemeentelijk retributiereglement.

c) De taken van de gemeentelijke overheid op de begraafplaats

Artikel 4 van het decreet van 16 januari 2004 bepaalt dat de gemeentelijke begraafplaatsen onder het gezag, de politie en het toezicht van de gemeenteoverheden vallen. Die moeten ervoor zorgen dat er geen wanorde heerst en dat er geen handelingen plaatsvinden in strijd met de eerbied voor de doden.

Meer specifiek bepaalt de omzendbrief BA-2006/03 van 10 maart 2006¹⁴ dat de begraafplaatsen tot de taken van de gemeentelijke overheid behoren, inzonderheid wat de openbare veiligheid en hygiëne betreft. Bovendien moet de as worden uitgestrooid op een daarvoor bestemd perceel van de begraafplaats, door middel van een strooitoeistel dat alleen door de gemeentelijke aangestelde of de aangestelde van het intergemeentelijk samenwerkingsverband mag worden bediend.

In de praktijk kan evenwel worden vastgesteld dat heel wat gemeenten de taak van het begraven of van het uitstrooien van de as niet zelf uitvoeren, maar vragen dat het personeel van de begrafenisondernemers dat doen. In een schriftelijke vraag van maart 2017 maakte Vlaams volksvertegenwoordiger Katrien Schryvers de bevoegde minister al attent op de onduidelijkheden die er leven met betrekking tot de taakverdeling tussen de lokale overheden en de uitvaartondernemers.¹⁵

De indieners van deze conceptnota hebben geen bezwaren tegen de praktijk dat de begrafenisondernemers een aantal handelingen bij het begraven of bij het verstrooien van de as uitvoeren. Het ligt immers in de lijn van hun opdracht dat ze afspraken maken met de familie, waardoor ze er een grotere vertrouwensband mee hebben. Daarom zijn de indieners van deze conceptnota van oordeel dat het wenselijk is dat de nodige initiatieven genomen worden om de regelgeving in die zin aan te passen, zodat de taken van de lokale besturen en van de begrafenis-

¹⁴ Omzendbrief BA-2006/03 van 10 maart 2006 betreffende de toepassing van het decreet van 16 januari 2004 op de begraafplaatsen en de lijkbezorging en de uitvoeringsbesluiten.

¹⁵ Schriftelijke vraag nr. 488 van 15 maart 2017 van Katrien Schryvers over de taakverdeling tussen lokale overheden en uitvaartondernemingen, aan minister Liesbeth Homans.

ondernemers nauwkeuriger en in overeenstemming met de geldende praktijk worden vastgelegd.

d) De lijkbezorging van behoeftigen

Artikel 14 van het decreet van 16 januari 2004 bepaalt dat op een behoorlijke wijze moet voorzien worden in de lijkbezorging van behoeftigen. De hierboven vermelde omzendbrief BA-2006/03 verduidelijkt dat verder. Als de behoeftige een laatste wilsbeschikking opgesteld heeft, moet die volgens de omzendbrief gerespecteerd worden. Als de behoeftige voor begraving of voor crematie kiest, dan moet die keuze gevolgd worden en mag daar, bijvoorbeeld om budgettaire redenen, niet van afgeweken worden. Dezelfde omzendbrief bepaalt ook dat rekening moet worden gehouden met de grenzen van de redelijkheid: het kan bijvoorbeeld niet dat de behoeftige de duurste religieuze uitvaartplechtigheid of de doodskist van het duurste materiaal vraagt. De kosten komen ten laste van de gemeente waar de behoeftige in de bevolkingsregisters, of in het vreemdelingen- of wachtregister ingeschreven was. Concreet moeten de OCMW's daarin tussenbeide komen.

Meer bepalingen en voorwaarden over de opdracht van steden en gemeenten met betrekking tot die aangelegenheid, staan in de regelgeving niet beschreven.

Uit een bevraging die Vlaams volksvertegenwoordiger Katrien Schryvers in de periode februari-maart 2013 heeft uitgevoerd, bleek dat er voor heel Vlaanderen per jaar tussen de achthonderd en de negenhonderd begravingen ten laste van de lokale overheid komen.¹⁶ Aangezien in de regelgeving weinig is opgenomen over de precieze invulling van die opdracht, kan de praktijk nogal sterk verschillen van gemeente tot gemeente. Het maximumbedrag voor de begraving van een behoeftige blijkt te variëren tussen 180 en 3466 euro. Belangrijker nog dan die bedragen zijn de diensten die erin vervat liggen. Sommige lokale overheden zorgen alleen voor een kist en voor de begraving ervan. Andere gaan daar wat verder in, en organiseren ook een dienst met gedrukte rouwbrieven of bidprentjes. In november 2017 wees de federatie van Belgische begrafenisondernemers ook op de grote onderlinge verschillen tussen begrafenis en crematies die de lokale overheid ten laste nemen. De Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VMSG) heeft een draaiboek opgesteld dat lokale overheden kunnen volgen om een OCMW-begrafenis te regelen, maar het is onduidelijk hoeveel en welke gemeenten die leidraad ook effectief volgen.¹⁷ De indieners van deze conceptnota zijn daarom van mening dat er voor die kwestie toch een minimale dienstverlening decretaal zou moeten worden vastgelegd. Zo zou bijvoorbeeld kunnen worden gezorgd voor een naamplaatje voor de overledene: dat getuigt niet alleen van een zeker respect, maar vergroot ook de kans voor eventuele nabestaanden om de overledene terug te vinden.

Anders is het als de overledene een laatste wilsbeschikking heeft laten registreren. Die moet immers garanderen dat de laatste wensen van de overledene over de lijkbezorging worden nageleefd. In antwoord op een schriftelijke vraag van Vlaams volksvertegenwoordiger Katrien Schryvers stelt de bevoegde minister dat "wanneer de lokale overheid oordeelt dat de laatste wilsbeschikking bepalingen bevat die te duur uitvallen, zij bij toepassing van het redelijkheidsbeginsel hiervan mag afwijken"¹⁸.

¹⁶ Conceptnota voor nieuwe regelgeving van mevrouw Katrien Schryvers, de heer Veli Yüksel, de dames Sonja Claes en Cindy Franssen en de heren Jan Verfaillie en Ward Kennes, over begraafplaatsen en lijkbezorging in Vlaanderen. *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2188/1 – 25 september 2013.

¹⁷ Schriftelijke vraag nr. 135 van 30 november 2017 van Katrien Schryvers over lijkbezorging van behoeftigen door de lokale overheid, aan minister Liesbeth Homans.

¹⁸ Schriftelijke vraag nr. 232 van 4 december 2014 van Katrien Schryvers over lijkbezorging van behoeftigen en de laatste wilsbeschikking.

Er kan ook worden vastgesteld dat het begrip 'behoefte' voor interpretatie vatbaar is. Dat zorgt ervoor dat lokale besturen soms weigeren om tussenbeide te komen omdat er volgens hen geen sprake is van behoefte. Dat is bijvoorbeeld het geval als de overledene familieleden heeft die onderhoudsplichtig zijn of als er toch nog financiële middelen op een bankrekening staan. Een dergelijke onduidelijkheid leidt er soms toe dat begrafenisondernemers die al de eerste stappen voor de uitvaartverzorging hebben gezet, plots in de onzekerheid verkeren of ze ooit nog een vergoeding voor de geleverde diensten zullen ontvangen. Een duidelijke omschrijving van wat een behoefte is, lijkt dus zeker wenselijk. Daarvoor kan verwezen worden naar de regeling in het Waalse Gewest, waar een behoefte omschreven wordt als "de persoon die onbemiddeld is of die onvoldoende middelen heeft om zijn elementaire behoeften te dekken overeenkomstig de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie". Bij uitbreiding zou in een gegarandeerde tussenkomst van de lokale besturen moeten of kunnen worden voorzien als meteen kan worden aangetoond dat de overledene geen bloed- of aanverwanten in de eerste graad meer heeft.

Ten slotte zijn er tussen het decreet en de wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn tegenstrijdigheden voor wat betreft het ten laste nemen van de kosten voor de lijkbezorging van behoeftigen. Volgens artikel 2, §1, van de wet van 2 april 1965 "is het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van de gemeente waar de betrokkene op het ogenblik van zijn opnemings in nagenoemde instelling of bij een nagenoemd privaat persoon voor zijn hoofdverblijf in het bevolkings- of het vreemdelingenregister of in het wachtregister was ingeschreven, bevoegd om de noodzakelijke steun te verlenen, indien de bijstand vereist is". Die bepaling kwam er op vraag van steden en gemeenten waar zich veel zorgvoorzieningen bevinden, die werden aangesproken als bewoners van die voorzieningen hun verblijfskosten niet konden betalen of een beroep deden op steun van het OCMW.

Daartegenover staat artikel 14 van het decreet van 16 januari 2004 op de begraafplaatsen en de lijkbezorging, dat het volgende bepaalt: "Er wordt in een behoorlijke wijze voorzien in de lijkbezorging van behoeftigen (...). De daaruit voortvloeiende kosten zijn ten laste van de gemeente van het Vlaamse Gewest waar zij in de bevolkingsregisters, het vreemdelingen- of wachtregister zijn ingeschreven." Ruim drie vierde van de lokale besturen heeft die bevoegdheid overgedragen aan het OCMW.¹⁹ De bepaling in het decreet lijkt daarmee voorbij te gaan aan de aanleiding van de bepaling in de OCMW-wet, namelijk dat steden en gemeenten waarin zorgvoorzieningen gevestigd zijn, niet te zwaar belast zouden worden. In de praktijk namen de steunverlenende besturen de kosten voor de begrafenis meestal op zich. In het kader van besparingsoperaties blijkt echter dat een aantal OCMW's wel de kosten voor het verblijf in de woonzorgcentra op zich nemen (wat ze verplicht zijn op basis van de wet van 2 april 1965), maar ze weigeren om de kosten voor de lijkbezorging te dragen. Daarbij wordt verwezen naar het decreet van 2004. De bevoegde minister is op de hoogte van die tegenstrijdigheid.²⁰ Om spanningen tussen lokale besturen zo veel mogelijk te vermijden, achten de indieners van deze conceptnota het noodzakelijk om over dat onderwerp klaarheid te scheppen.

e) De lijkbezorging van mensen zonder nabestaanden

In de regelgeving is alleen een bepaling opgenomen over de begraving van behoeftigen. Het gebeurt echter dat iemand niet behoeftig is, maar geen nabestaanden

¹⁹ Conceptnota voor nieuwe regelgeving van mevrouw Katrien Schryvers, de heer Veli Yüksel, de dames Sonja Claes en Cindy Franssen en de heren Jan Verfaillie en Ward Kennes over begraafplaatsen en lijkbezorging in Vlaanderen. *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2188/1 – 25 september 2013.

²⁰ Schriftelijke vraag nr. 420 van 3 maart 2016 van Katrien Schryvers over de tenlasteneming van de lijkbezorging van behoeftigen, aan minister Liesbeth Homans.

heeft of van wie de nabestaanden niet bekend zijn of geen beslissingen nemen. Daardoor kan er geen initiatief genomen worden voor de lijkbezorging. In antwoord op een schriftelijke vraag van Vlaams volksvertegenwoordiger Katrien Schryvers oordeelde de voormalige bevoegde minister dat “de lokale overheid het best geplaatst is om in deze situaties de beslissingen te nemen”²¹. De indieners van deze conceptnota vinden het wenselijk om decretaal vast te leggen dat, als er geen initiatief voor de lijkbezorging is genomen binnen een bepaalde termijn, de lokale overheid ermee belast wordt, behalve uiteraard als er gerechtelijke beslissingen zijn die dat in de weg staan.

f) Concessies

Artikel 6 van het decreet van 16 januari 2004 op de begraafplaatsen en de lijkbezorging bepaalt het volgende: “De gemeenteraad of het bevoegde orgaan van het intergemeentelijke samenwerkingsverband kan op de gemeentelijke, respectievelijk intergemeentelijke begraafplaatsen grafconcessies of concessies voor columbaria verlenen.”. In dit artikel is geen sprake van urnenvelden. Hoewel strikt genomen een urnenveld als mogelijke vorm van een columbarium kan worden beschouwd, lijkt artikel 2 van hetzelfde decreet, dat een urnenveld en een columbarium naast elkaar vermeldt, die interpretatie tegen te spreken.

Uit artikel 6 van het decreet, dat geen verwijzing bevat naar een concessie voor een plaats in een urnenveld, zou dus moeten worden afgeleid dat die mogelijkheid niet bestaat.

De indieners van deze conceptnota vinden dat niet logisch en vragen daarom dat die mogelijkheid zou worden toegevoegd, zodat ook voor een urnenveld een concessie kan worden verleend, naast een grafconcessie of een concessie voor een columbarium.

g) Onderhoud van geconcedeerde graven

Artikel 10 van het decreet van 16 januari 2004 op de begraafplaatsen en de lijkbezorging bepaalt dat geconcedeerde graven onderhouden moeten worden.

Omdat het ook mogelijk is om een concessie te verkrijgen voor een columbarium, en met het oog op de uitbreiding naar urnenvelden, die de indieners van deze conceptnota ook wenselijk vinden, lijkt het wenselijk om de verplichting tot onderhoud uit te breiden tot elke mogelijke vorm van concessie.

h) Het medisch attest van overlijden

Een specifieke problematiek betreft de aflevering van het medisch attest van overlijden. Volgens artikel 77²² en 78²³ van het Burgerlijk Wetboek kan een persoon pas worden begraven na een kosteloos afgegeven verlof van de ambtenaar van de burgerlijke stand, die daartoe over een overlijdensattest moet beschikken.

²¹ Schriftelijke vraag nr. 439 van 7 mei 2012 van Katrien Schryvers over lijkbezorging ten laste van de gemeente, aan minister Geert Bourgeois.

²² Artikel 77 van het Burgerlijk Wetboek luidt als volgt: “Geen teraardebestelling geschiedt zonder een kosteloos afgegeven verlof van de ambtenaar van de burgerlijke stand, die dit echter niet mag afgeven dan nadat hij zich van het overlijden heeft vergewist aan de hand van een overlijdensattest, en eerst vierentwintig uren na het overlijden, behalve in de gevallen door politieverordeningen bepaald.”.

²³ Artikel 78 van het Burgerlijk Wetboek luidt als volgt: “De akte van overlijden wordt opgemaakt door de ambtenaar van de burgerlijke stand van de plaats waar de persoon is overleden, zodra hem een overlijdensattest werd voorgelegd door een persoon die de inlichtingen kan medelen welke vereist zijn voor het opmaken van een voornoemde akte. Het overlijdensattest wordt opgesteld door een geneesheer die het overlijden heeft vastgesteld.”.

Dat attest stemt overeen met het Model III C of Model III D (attest, in te vullen door de behandelende geneesheer of de geneesheer die het overlijden heeft vastgesteld, respectievelijk voor overledenen ouder of jonger dan één jaar), dat bij de aangifte van overlijden aan de ambtenaar van de burgerlijke stand moet worden bezorgd. Hetzelfde attest geldt ook als het attest, vermeld in artikel 13, tweede lid, van het decreet van 16 januari 2004, dat het mogelijk maakt om een niet-gecremeerd stoffelijk overschot te vervoeren: "Het vervoer van een niet-gecremeerd stoffelijk overschot binnen het Vlaamse Gewest kan plaatsvinden vanaf het moment dat de behandelend geneesheer of de geneesheer die het overlijden heeft vastgesteld, een attest heeft opgesteld waarin hij verklaart dat het om een natuurlijke doodsoorzaak gaat en dat er geen gevaar voor de volksgezondheid is."

Als er evenwel ook een aanvraag tot toestemming van een crematie wordt ingediend, moet overeenkomstig artikel 21, §1, eerste lid, van het decreet van 16 januari 2004 een tweede medisch attest worden voorgelegd, "waarin de behandelende geneesheer of de geneesheer die het overlijden heeft vastgesteld, vermeldt of het overlijden te wijten is aan een natuurlijke of gewelddadige of verdachte of niet vast te stellen oorzaak". Het hierboven vermelde Model III C of Model III D wordt daarvoor niet aanvaard, hoewel ook in die attesten de oorzaak van overlijden wordt vermeld. Als de doodsoorzaak niet natuurlijk is, moeten bovendien in het Model III C of Model III D de omstandigheden van het overlijden omschreven worden. Uit het huidige Model III C of Model III D kan dus terdege afgeleid worden of er sprake is van een natuurlijke, gewelddadige, verdachte of niet vast te stellen oorzaak in de zin van artikel 21, §1, eerste lid, van het decreet van 16 januari 2004.

Vlaams volksvertegenwoordiger Katrien Schryvers heeft bij de bevoegde minister de noodzaak van die dubbele attestering aangekaart.²⁴ De indieners van deze conceptnota begrijpen en beklemtonen ten volle de noodzaak en het grote belang van een correcte objectieve en onafhankelijke vaststelling van de doodsoorzaak. Als een stoffelijk overschot eenmaal gecremeerd is, is het immers niet meer mogelijk om de doodsoorzaak te onderzoeken. De indieners van deze conceptnota vragen dat nader zou worden onderzocht, in overleg met de lokale besturen en de uitvaartsector, in welke mate die procedure van dubbele attestering met behoud van de gepaste veiligheidsmechanismen kan worden vereenvoudigd. Vanuit de bezorgdheid dat elk mogelijk misbruik wordt uitgesloten, achten de indieners het wenselijk om na te gaan in hoeverre een verstrenging van de aanvraag tot crematie (die wordt ondertekend door de persoon die in de lijkbezorging moet voorzien, of soms ook door een familielid) moet worden overwogen als in het kader van de gevraagde vereenvoudiging de dubbele attestering zou worden verlaten. Die verstrenging zou er bijvoorbeeld kunnen in bestaan dat bij een aanvraag tot crematie een attest Model III C of III D moet worden gevoegd, of dat een toestemming tot crematie pas kan worden verleend na controle van de doodsoorzaak.

i) De lijkwagens

Artikel 13 van het decreet van 16 januari 2004 bepaalt dat een niet-gecremeerd stoffelijk overschot individueel moet worden vervoerd met een lijkwagen of op een andere passende wijze. In de regelgeving wordt het begrip 'lijkwagen' evenwel niet gedefinieerd. In artikel 1, §2, punt 71, van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de auto's, hun aanhangwagens en hun veiligheidstoebehoren moeten voldoen, wordt een lijkwagen gedefinieerd als een voertuig voor speciale doeleinden van categorie SD, namelijk: "elk motorvoertuig van de categorie M dat bestemd is voor het vervoer van overledenen en hiertoe een speciale uitrusting heeft". Volgens artikel 1, §1,

²⁴ Schriftelijke vraag nr. 306 van 7 januari 2015 over de dubbele attestering bij crematie, aan minister Liesbeth Homans.

zijn voertuigen van categorie M: "Voor het vervoer van passagiers ontworpen en gebouwde motorvoertuigen met tenminste vier wielen."

De concrete technische eisen waaraan een lijkwagen moet voldoen, liggen vast in de Europese richtlijn 2007/46/EG van 5 september 2007 tot vaststelling van een kader voor de goedkeuring van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan en van systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd. Toch zijn er in de richtlijn geen bepalingen opgenomen over de speciale uitrusting die een voertuig nodig heeft om als lijkwagen gekwalificeerd te worden. Het gebrek aan een duidelijke afbakening van het begrip 'lijkwagen' houdt het risico op misbruiken in. In dat verband hebben de indieners van deze conceptnota signalen opgevangen van situaties waarbij zelfs wordt gebruikgemaakt van personenwagens die weinig of zelfs niet aangepast zijn om een stoffelijk overschot te vervoeren en blijvend als 'personenwagen' wordt gebruikt.

Het lijkt de indieners van deze conceptnota wenselijk om de nodige initiatieven te nemen tot een meer duidelijke afbakening van het begrip 'lijkwagen' zodat een gepast optreden tegen bepaalde wantoestanden mogelijk wordt gemaakt.

j) Vervoer van niet-gecremeerde stoffelijke overschotten

Artikel 13 van het decreet van 16 januari 2004 op de begraafplaatsen en de lijkbezorging bepaalt het volgende: "Niet-gecremeerde stoffelijke overschotten moeten individueel met een lijkwagen of op een passende wijze worden vervoerd. De Vlaamse Regering bepaalt de voorwaarden onder dewelke hiervan kan worden afgeweken."

In omzendbrief BA-2006/03 betreffende de toepassing van het decreet van 16 januari 2004 op de begraafplaatsen en de lijkbezorging en de uitvoeringsbesluiten wordt meer duiding gegeven bij artikel 13: "Situaties waarbij verschillende stoffelijke overschotten in eenzelfde wagen vervoerd worden, stroken niet met het beginsel van de aan de doden verschuldigde eerbied en moeten vermeden worden."

Op een schriftelijke vraag van Vlaams volksvertegenwoordiger Katrien Schryvers antwoordde de bevoegde minister echter het volgende: "De inhoud van het begrip 'passend' kan wijzigingen ondergaan ten gevolge van maatschappelijk-technische evoluties". (...) Vandaag bestaan er mogelijkheden om meerdere stoffelijke overschotten in eenzelfde lijkwagen te vervoeren op een wijze die de volksgezondheid niet in het gedrang brengt, die sereen is en die de aan de doden verschuldigde eerbied garandeert."²⁵ Om verwarring te voorkomen vinden de indieners van deze conceptnota een aanpassing van de omzendbrief, en meer bepaald de duiding bij artikel 13, wenselijk.

k) Rouwkamers

Overeenkomstig rubriek 35 van VLAREM I (VLAREM: Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning) is een rouwkamer een ruimte waarin regelmatig langer dan 24 uur overleden personen worden geplaatst in afwachting van begraving of verassing.

Een uitvaartondernemer die op dit ogenblik een overledene langer dan 24 uur wil opbaren, zal over een rouwkamer moeten beschikken die voldoet aan de VLAREM-regelgeving. Een rouwkamer is een inrichting van klasse 2 en niemand mag een dergelijke inrichting exploiteren zonder voorafgaande schriftelijke ver-

²⁵ Schriftelijke vraag nr. 176 van 24 november 2016 van Katrien Schryvers over het vervoer van niet-gecremeerde stoffelijke overschotten, aan minister Liesbeth Homans.

gunning. Dergelijke inrichtingen moeten volgens hoofdstuk 5.35 van VLAREM I bestaan uit minstens de volgende ruimten:

- een plaats voor het in- en uitladen van lijken;
- een lokaal voor de lijkverzorging, in voorkomend geval met inbegrip van de balseming;
- een bewaarruimte voor de lijken, die ofwel is ingericht in het lokaal voor de lijkverzorging, vermeld in het voorgaande punt, ofwel in rechtstreekse verbinding met dat lokaal staat;
- een lokaal voor het opbaren van de lijken;
- een wachtkamer met een vestiaire en een toilet voor de bezoekers.

De vraag kan rijzen of de mogelijkheid niet moet worden gecreëerd om zuivere opbaarruimtes in te richten, zonder de verplichting om te voorzien in de extra lokalen die zijn opgenomen in artikel 5.35 van VLAREM I. Dergelijke opbaarruimtes zouden dan in de woonomgeving van de overledene kunnen worden ingericht, terwijl het stoffelijk overschot op een andere plaats wordt verzorgd. Het loskoppelen van de opbaarruimtes van de verzorgingsruimtes zou extra ruimte kunnen creëren en de mogelijkheid bieden om de verzorgingsactiviteiten op een niet-publieke plaats te centraliseren, terwijl de overledenen zouden kunnen worden opgebaard op een plaats die eenvoudig voor het publiek, in de eerste plaats de nabestaanden, toegankelijk is. Vlaams volksvertegenwoordiger Katrien Schryvers heeft daarover in december 2016 een schriftelijke vraag gesteld aan de bevoegde minister.²⁶

I) Het al dan niet verwijderen van een pacemaker vóór de lijkbezorging

Overeenkomstig artikel 28 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 tot organisatie, inrichting en beheer van begraafplaatsen en crematoria moet bij een overledene die een implantaat draagt dat werkt op een batterij, die batterij verwijderd worden voor die persoon kan worden begraven of gecremeerd. Doorgaans kan de begrafenisondernemer zo'n batterij relatief gemakkelijk verwijderen omdat hij maar een heel kleine incisie moet aanbrengen op de plaats waar het implantaat zich bevindt.

Nu is er een nieuw soort pacemaker, namelijk het Micra Transcatheter Pacing System, waarbij dat niet meer mogelijk is en er een meer ingrijpende chirurgische ingreep nodig is. De pacemaker wordt van aan de lies door middel van een sonde via de aorta vastgehecht in de voorste kamer van het hart. Om de batterij te kunnen verwijderen, is het daarom noodzakelijk om de volledige borstkas open te maken tot bij het hart van de patiënt. Dat vraagt natuurlijk heel wat meer van een begrafenisondernemer.

Volgens de leverancier van de pacemakers van dat type bestaat er in geval van crematie geen gevaar op ontploffing of schadelijke stoffen, op storende geluiden, verwondingen voor werknemers of schade aan de oven, wat natuurlijk de doelstelling is van de normering die is opgenomen in het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004. Anderzijds kan bijvoorbeeld het bloed van de overledene besmet zijn. Om die reden raadt de leverancier aan om de pacemaker toch niet te verwijderen vóór de crematie of begraving.

Als de begrafenisondernemer de pacemaker echter laat zitten, gaat hij in tegen de huidige regelgeving. Hetzelfde geldt voor een gemeente die toestemming geeft om de overledene te begraven of te cremëren zonder verwijdering. Er rijst dus een probleem dat zou kunnen leiden tot ellendige discussies met als gevolg dat er geen uitvaart kan plaatsvinden, toch niet binnen een aannemelijke tijdspanne. Een

²⁶ Schriftelijke vraag nr. 215 van 22 december 2016 van Katrien Schryvers over de milieuregelgeving omtrent rouwkamers buiten funeraria, aan minister Joke Schauvliege.

dergelijke impasse is natuurlijk te vermijden, uit respect voor de overledene en de familie.

In reactie op een parlementaire vraag van Katrien Schryvers gaf de bevoegde minister de opdracht aan het Verenigd Netwerk van Openbare Crematoria (VNOC) om de proefbatterij te testen, ook op het verbranden in crematieovens en het mogelijke ontploffingsgevaar. De minister zou ook in overleg gaan met haar collega, bevoegd voor het milieu, over de wenselijkheid om een pacemaker al dan niet weg te nemen bij een persoon die begraven wordt.²⁷ Uit de testen is gebleken dat er geen gevaar is op ontploffing, verwonding van de werknemers van de crematoria of schade aan de ovens bij het verbranden van het nieuwe type pacemakers. Eenzelfde conclusie werd gemaakt door crematieovenfabrikant De Facultatieve. Andere fabrikanten hebben die onderzoeksresultaten nog niet bevestigd, waardoor de minister nog geen officieel standpunt heeft ingenomen over een eventuele decreetswijziging. Het overleg met de minister, bevoegd voor het milieu, was nog niet afgerond.²⁸

3. Besluit

De samenleving verandert voortdurend en in een steeds sneller tempo. De inzichten die op een bepaald moment nog zeer innoverend waren, blijken al snel niet meer aan de maatschappelijke evoluties te beantwoorden. Ook de manier waarop een samenleving met haar overledenen omgaat, ontsnapt daar niet aan. De regelgeving daarover die in Vlaanderen van toepassing is, dateert al van 2004. In 2004 was die regelgeving zonder meer innoverend te noemen, maar er kan worden vastgesteld dat tussen 2004 en nu alles wat met de sector van de begraafplaatsen en de lijkbezorging te maken heeft, een dermate grote én snelle evolutie heeft doorgemaakt, dat het er soms op lijkt dat de regelgeving de maatschappelijke evoluties achternaholt.

De laatste jaren kan immers steeds meer worden vastgesteld dat mensen ofwel zelf hun laatste afscheid organiseren volgens hun eigen wensen, of dat nabestaanden er een specifieke persoonlijke invulling aan willen geven. Om aan die wensen tegemoet te komen, werden overigens al verschillende aanpassingen aan de regelgeving doorgevoerd.

Die aanpassingen hebben geleerd dat een grondige evaluatie van het decreet van 16 januari 2004 zeker wenselijk is. Er moet worden nagegaan of de krachtlijnen van dat decreet nog aan de huidige wensen en verwachtingen voldoen. Is de regelgeving nog in staat en biedt ze voldoende ruimte om een antwoord te bieden aan de steeds grotere persoonlijke invulling die mensen aan hun eigen afscheid of aan dat van hun nabestaanden willen geven? Dat zijn vragen die door middel van een grondige evaluatie een antwoord verdienen.

In afwachting van een dergelijke evaluatie menen de indieners van deze concept-nota evenwel dat er een aantal aspecten aan de regelgeving zijn die sneller een oplossing moeten krijgen. Het eerste aspect gaat over de mogelijkheid tot het gebruik van nieuwe technieken voor lijkbezorging. De regelgeving in Vlaanderen bepaalt daarvoor twee manieren: begraven of cremeren. Maar daarnaast worden ook nieuwe methoden ontwikkeld. Een voorbeeld daarvan is resomatie. Die techniek mag dan nog wel niet volledig ingeburgerd zijn, de vraag ernaar leeft wel. De decreetgever kan dan niet volstaan met alleen maar te bepalen dat het niet kan.

²⁷ Vraag om uitleg nr. 1017 van 20 februari 2018 van Katrien Schryvers over de verwijdering van een pacemaker vooraleer over te gaan tot crematie.

²⁸ Schriftelijke vraag nr. 553 van 4 juli 2018 van Katrien Schryvers over de crematie van overledenen met een pacemaker, aan minister Liesbeth Homans.

Daarom is het noodzakelijk dat de regelgeving openstaat voor verder onderzoek en de eventuele toepassing van dergelijke nieuwe technieken.

In de praktijk stellen de indieners van deze conceptnota ook vast dat steeds meer begrafenisondernemers eigen afscheidsruimtes inrichten waar op een serene manier afscheidsplechtigheden kunnen worden georganiseerd. De crematoria investeren echter ook in de inrichting van die afscheidsruimtes. De indieners van deze conceptnota willen in geen geval afbreuk doen aan het feit dat alles wat met de eigenlijke crematie van een stoffelijk overschot te maken heeft, in handen van de lokale (of intergemeentelijke) overheden moet blijven. Toch vragen ze zich af in hoeverre het nog echt nodig is dat crematoria naast een technisch gedeelte ook over een openbaar gedeelte beschikken.

Daarnaast stellen de indieners van deze conceptnota vast dat volgens de tekst van het decreet het verlenen van concessies alleen mogelijk is voor graven en columbaria. Ze stellen voor om dat uit te breiden met urnenvelden. Vanzelfsprekend moet de onderhoudsverplichting gelden voor elke vorm van concessie.

De indieners pleiten ook voor een verduidelijking van de taken van de gemeentelijke overheid op de begraafplaats. Begraven of uitstrooien van de as mag eigenlijk alleen door een persoon die de gemeente heeft aangesteld, maar de praktijk toont aan dat het vaak (om niet te zeggen meestal) door de begrafenisondernemer wordt gedaan. Daarover wordt een verduidelijking van de regelgeving wenselijk geacht, zodat iedereen – gemeentelijke overheid én begrafenisondernemer – duidelijk weet wat wel en wat niet tot de eigen opdrachten behoort.

Ook voor de begrafenis van behoeftigen is duidelijkheid vereist. Iedereen heeft recht op een respectvol afscheid, ook wie daar niet zelf voor kan zorgen of geen nabestaanden heeft die daarvoor kunnen zorgen. Er zijn evenwel grote verschillen in de manier waarop steden en gemeenten daarmee omgaan. Een minimale dienstverlening, uit respect voor de overledene, is volgens de indieners wenselijk, net zoals een duidelijke omschrijving van wat een behoeftige eigenlijk is. Om spanningen te voorkomen is het bovendien belangrijk klaarheid te scheppen over welke overheid in die situatie de kosten op zich moet nemen. Meer decretale zekerheid over de lijkbezorging van mensen zonder nabestaanden is eveneens wenselijk.

Regelgeving moet ook eenvoudig zijn en geen handelingen verplicht maken die niet strikt noodzakelijk zijn. Een voorbeeld daarvan is de aflevering van het medisch attest van overlijden. De noodzaak om een tweede medisch attest voor te leggen bij de aanvraag voor een toestemming tot crematie, verdient nader onderzoek. Zonder afbreuk te doen aan de noodzakelijke objectiviteit bij de vaststelling van de doodsoorzaak moet worden onderzocht in welke mate de methode van dubbele attestering kan worden vereenvoudigd.

Een meer specifiek aspect is de definiëring van het begrip 'lijkwagen'. Bepalingen over de precieze uitrusting van dergelijke wagens blijken niet te bestaan. Het gebrek aan dergelijke bepalingen houdt het risico op misbruik in, waarbij zelfs personenwagens die niet aangepast zijn om een stoffelijk overschot te vervoeren, toch met dat doel ingezet worden. Het vervoeren van overledenen moet evenwel altijd met het nodige respect gebeuren. Het is dan ook wenselijk om strikter af te bakenen wat als een lijkwagen kan worden beschouwd en wat die lijkwagen mag vervoeren.

De indieners pleiten ook voor de mogelijkheid om rouwkamers in te richten zonder dat ook de noodzakelijke voorzieningen voor de verzorging van de stoffelijke overschotten daarbij aanwezig moeten zijn. Begrafenisondernemers zouden zulke rouwkamers ook moeten kunnen inrichten op andere plaatsen, los van het eigenlijke funerarium.

Ten slotte is het wenselijk dat duidelijkheid wordt gecreëerd over het behandelen van nieuwe types pacemakers bij het begraven of cremen van overledenen.

Katrien SCHRYVERS
Koen VAN DEN HEUVEL
Ward KENNES
Michel DOOMST
Bart DOCHY
Sonja CLAES