

Verlengen grafrecht Zeist (in strijd met de wet) 1

6 januari 2018

Vraag nummer: 53302

Geachte heer v.d. Putten,

In overeenstemming met ons telefonisch onderhoud van gisteren zend ik u het antwoord gegeven door Van Benthem & Keulen op de vraag gesteld door mevrouw K. Versteeg.

De gemeente Zeist heeft een verlenging verleend, terwijl het uitsluitend recht loopt tot 2037.

In een persoonlijk onderhoud met mevrouw Versteeg en mevrouw Jansen, juriste Gemeente Zeist, waren wij het niet eens met de verlenging gelet op de wet en de verordening (art. 28 lid 1 en art. 15 lid 2).

Tijdens dit onderhoud werd er gesteld dat ondanks de wet en de verordening wij de wet en de verordening zodanig interpreteren dat de verlenging kan plaatsvinden.

Een lid van onze vereniging, Vereniging Betrokkenen Gemeentelijke Begraafplaats Zeist, is het niet eens met de verlenging mede omdat de verlenging uit een nalatenschap is betaald.

Hoewel dit laatste van een andere orde is, had de gemeente sec niet mogen verlengen.

In uw telefonisch antwoord was u al heel duidelijk.

Fijn dat nog naar het antwoord, op verzoek van mevrouw Versteeg, wilt kijken.

Ik hoor graag van u.

Hartelijk dank voor uw moeite.

Met vriendelijk groet,

Gert van Doleweerd

Van: Versteeg, Kristel
Verzonden: woensdag 27 december 2017 08:44
Aan: 'Gert van Doleweerd'
Onderwerp: Advies verlengen grafrecht

Beste mevrouw Van Hoevelaak, beste Gert,

Hieronder het advies van Van Benthem & Keulen over de verlening van het grafrecht eerder dan twee jaar voor het verstrijken van de termijn. Met in de laatste alinea de conclusie.

Voor ons een bevestiging dat de wijze waarop we uitvoering geven aan de Beheersverordening, niet alleen klantgericht is (tegemoetkomen aan de wens van rechthebbenden om zaken soms al eerder te kunnen regelen) maar dat deze ook rechtmatig is. Het is een handelswijze die we bij alle verzoeken zo zullen toepassen.

Alvast een goede jaarwisseling toegewenst en alle goeds voor 2018.

Met vriendelijke groet,

Kristel Versteeg
Concernmanager | Gemeente Zeist | tel 14030 | www.zeist.nl |

1. Vraagstelling 1.1. Heeft het college van burgemeester en wethouders ('het college'), gelet op artikel 15 van de Beheersverordening Gemeentelijke begraafplaats Zeist 2012 en artikel 28 Wet op de lijkbezorging, een bevoegdheid om een grafrecht te verlengen, indien de aanvraag daartoe wordt gedaan eerder dan twee jaar voor het verstrijken van de lopende termijn?

2. Antwoord 2.1. In artikel 15 lid 2 van de genoemde Beheersverordening is bepaald dat het door het college verleende recht op een particulier graf op aanvraag van de rechthebbende wordt verlengd met een van de genoemde termijnen, mits de aanvraag is ingediend binnen twee jaar voor het verstrijken van de termijn. De tekst van deze bepaling sluit nauw aan bij de tekst van artikel 28 lid 1 van de Wet op de lijkbezorging. 2.2. Uit de voornoemde bepalingen volgt in ieder geval dat het college verplicht is om het grafrecht te verlengen, indien de aanvraag daartoe binnen twee jaar voor het verstrijken van de termijn wordt gedaan. De letterlijke tekst van de artikelen maakt niet duidelijk in hoeverre het college bevoegd is om ook eerder dan twee jaar voor het verstrijken van de lopende termijn een grafrecht op verzoek te verlengen.

2.3. Voor zover ons bekend is de Beheersverordening niet voorzien van een toelichting, zodat daarin geen uitleg kan worden gezocht. Van groter belang is de uitleg van de wet; een met de wet strijdige verordening zou immers onverbindend kunnen zijn. Ons is geen jurisprudentie bekend over de uitleg van artikel 28 lid 1 van de Wet op de lijkbezorging. In de parlementaire geschiedenis bij dit artikel treffen we onder meer de volgende passages aan:

“Op grond van het voorgestelde artikel 29 zal het recht op een eigen graf in den vervolge slechts voor maximaal dertig jaren kunnen worden verleend en zal voorts alleen indien binnen een jaar voor het verstrijken van de termijn waarvoor het recht verleend is een verzoek tot verlenging wordt gedaan, de verplichting bestaan zodanig verzoek in te willigen.”[1]

“Allereerst zij opgemerkt dat deze periode van twee jaar niet nu geïntroduceerd wordt; deze staat al sinds de herziening van 1991 in de wet. De systematiek van artikel 28 is dat verlenging altijd mogelijk is, maar dat daarvoor telkens een verzoek moet worden gedaan. Op die wijze moet er periodiek, binnen een redelijke termijn voor het vervallen van het recht, door de rechthebbende een afweging worden gemaakt of hij wenst te verlengen. Om te voorkomen dat de rechthebbende «te vroeg» het recht wil verlengen, is de periode van twee jaar opgenomen.”[2]

2.4. Uit deze passages kan worden afgeleid dat met het opnemen van de periode van twee jaar beoogd is te voorkomen dat rechthebbenden “te vroeg” een recht willen verlengen. Om die reden is de houder van een begraafplaats pas vanaf twee jaar voor het verstrijken van de lopende termijn verplicht om in te stemmen met een verzoek tot verlenging. Uit de parlementaire geschiedenis kan niet met zekerheid worden afgeleid of de houder ook buiten de tweejarige periode een bevoegdheid toekomt om een grafrecht te verlengen.

2.5. De conclusie is dat noch de wettekst, noch de parlementaire geschiedenis absolute duidelijkheid geven. Uit de parlementaire geschiedenis valt wel af te leiden dat de in de wet opgenomen termijn dient ter bescherming van belangen van de houder van de begraafplaats. Dit pleit ons inziens voor een ruimere interpretatie, zodat wij voorshands menen dat artikel 15 van de Beheersverordening en artikel 28 van de Wet op de lijkbezorging wél ruimte bieden voor het college om een grafrecht te verlengen, indien de aanvraag daartoe eerder dan twee jaar voor het verstrijken van de lopende termijn wordt gedaan en het college in een dergelijk verlengingsverzoek, uit oogpunt van de belangen van de gemeente als houder van de begraafplaats, geen bezwaren ziet.

[1] Kamerstukken II, 1970/71, 11 256, nr. 3, p. 11. Het voorgestelde artikel 29 luidde aanvankelijk als volgt: "Een recht op een eigen graf, welke vorm aan dit recht ook wordt gegeven, kan uitsluitend schriftelijk worden gevestigd voor niet langer dan dertig jaren. Het recht wordt op verzoek, mits binnen een jaar voor het verstrijken van de termijn gedaan, verlengd, doch telkens voor niet langer dan tien jaren. Het vervalt in ieder geval dertig jaren na de sluiting van de begraafplaats, waarop het graf zich bevindt."

[2] Kamerstukken II 2007/08, 30 696, 9, p. 25.

Antwoord:

Geachte heer,

Mijn excuses dat u lang op een reactie moest wachten, maar ik moet het van enkele 'rustige uurtjes' hebben om even in de literatuur en kamerstukken te duiken om dit type vragen te behandelen.

Over mijn betrokkenheid met het onderwerp, het volgende. Als voormalig senior- wetgevingsjurist bij het ministerie van Binnenlandse Zaken, in de jaren 1986-1990, heb ik de Wet op de lijkbezorging behandeld voor die in 1991 in werking trad.

Als juridisch adviseur ben ik gespecialiseerd in vragen rond begraven en cremieren. Mijn adviezen worden regelmatig gebruikt in kamerstukken en in de rechtspraak. Ik ben vorig jaar door de minister van Justitie benoemd als lid van een commissie die over een eventuele herziening van de wet op het punt van de lijkschouw adviseert.

Ik ben het niet eens met het advies van Van Benthem & Keulen (VBK) over de verlenging van het grafrecht eerder dan twee jaar voor het verstrijken van de termijn.

Uit de parlementaire geschiedenis kan JUUST WEL met zekerheid worden vastgesteld dat de houder van de begraafplaats buiten de tweejarige periode GEEN bevoegdheid toekomt om een grafrecht te verlengen. (Er is alleen een feitelijke uitzondering als de resterende termijn van het graf bij een bijzetting onvoldoende is om de termijn van grafurst te waarborgen; dan mag voortijdig verlengd worden).

Er is sinds 1 juli 1991 geen enkele discussie over deze bevoegdheid.

Voor elke begraafplaats (er zijn er ongeveer 4.000 in Nederland) en de overheid is duidelijk dat begraafplaatsen niet voor 2 jaar voor afloop van het recht een grafrecht mogen verlengen. Dat deze vraag blijkbaar door de gemeente Zeist wordt gesteld, is zeer wonderlijk. Misschien heeft het te maken met personele wisselingen. Bij de ervaren beheerder die enkele jaren geleden vertrokken is, zou dit geen vraagpunt geweest zijn en ook nooit geworden zijn, denk ik.

VBK verwijst naar Kamerstukken II 2007/08, 30 696, 9, p. 25. Daar staat o.a. "In het tweede lid van artikel 28 is geregeld dat een rechthebbende vanaf twee jaar vóór het vervallen van een uitsluitend recht dit recht desgewenst kan verlengen." Dus niet eerder.

VBK stelt er echter vraagtekens bij door te kijken naar Kamerstukken II, 1970/71, 11 256, nr. 3, p. 11. Het voorgestelde artikel 29 (van het wetsvoorstel, later vernummerd naar artikel 28) luidde aanvankelijk als volgt: "Een recht op een eigen graf, welke vorm aan dit recht ook wordt gegeven, kan uitsluitend schriftelijk worden gevestigd voor niet langer dan dertig jaren. Het recht wordt op verzoek, mits binnen een jaar voor het verstrijken van de termijn gedaan, verlengd, doch telkens voor niet langer dan tien jaren. Deze bepaling lijkt op de bepaling die later in de wet terecht is gekomen, maar er is in de tussentijd van alles met artikel 29 (28) gebeurd. In eerste instantie was bepaald dat een graf slechts 30 jaar zou mogen bestaan. Een minimum- termijn was niet aangegeven. Dat zou ook 10 jaar mogen zijn. Maar de wetgever wilde het verlengen van graven niet bevorderen en daarom niet makkelijk maken. Er heerste destijds de gedachte dat in Nederland zuinig met de ruimte moest worden omgegaan. Er was geen grote maatschappelijke aandacht voor begraven en herdenken, zoals tegenwoordig. De 30 jaar vond men jaren later toch wat te strikt en men is toen het artikel gaan wijzigen en er zijn politieke compromissen gesloten: graven mochten qua termijn onbeperkt worden uitgegeven, maar als ze voor een beperkte termijn werden uitgegeven mochten ze niet in een keer meteen voor een lange termijn verlengd kunnen worden. 20 jaar werd de minimumtermijn, er kwam een recht onbeperkt te mogen verlengen, maar alleen als er iemand in de laatste 2 jaar van de lopende termijn was die wilde verlengen. Eerder kon men niet verlengen. De achterliggende idee was dat verlengd mocht worden als er nabestaanden waren die daar aan hechtten, maar niet te vroeg, want anders regeerde men als het

ware over het graf heen.

Dit is allemaal terug te vinden in de Nota van wijzigingen en andere stukken van de tientallen latere stukken van kamerstuk 11 256, uit de periode 1971-1982, die VBK blijkbaar NIET HEEFT INGEZIEN. Want anders kun je niet tot de (onjuiste) conclusie komen, waartoe VBK gekomen is.

Een en ander is beschreven in mijn Handboek Wet op de lijkbezorging (uitg. Koninklijke Vermande, 1993) en mijn latere boek Begraving (uitg. SDU, 2000 en 2007), die VBK blijkbaar ook niet heeft geraadpleegd.

Ik zou verwachten dat de begraafplaats in Zeist deze boeken in huis heeft en raadpleegt. Ik weet althans dat men ze heeft gehad, want ik heb er met een vroegere beheerder contact over gehad.

Het college van burgemeester en wethouders heeft gelet op artikel 15 van de Beheersverordening Gemeentelijke begraafplaats Zeist 2012 en artikel 28 Wet op de lijkbezorging, NIET de bevoegdheid om een grafrecht te verlengen, indien de aanvraag daartoe wordt gedaan eerder dan twee jaar voor het verstrijken van de lopende termijn.

Het is niet alleen een kwestie van de geschiedenis van de Wlb, maar ook weten hoe men wetten moet lezen. In een wet staat bijna nooit dat iets verboden is, tenzij het om strafrecht gaat. Wetten worden 'vriendelijk' geformuleerd. Als ergens staat dat iets kan of gebeurt, is meestal bedoeld dat dat de enige manier is waarop iets kan. Artikel 28, eerste lid, tweede volzin luidt: "Het voor bepaalde tijd verleende recht wordt op verzoek, mits gedaan binnen twee jaar voor het verstrijken van de termijn, telkens verlengd, (...)". Daarmee is bedoeld: "Het voor bepaalde tijd verleende recht kan op verzoek worden verlengd en dat kan uitsluitend binnen twee jaar voor het verstrijken van de termijn" of "Het is verboden het voor bepaalde tijd verleende recht eerder dan twee jaar voor het verstrijken van de termijn te verlengen". Maar de wetgever kiest er altijd voor om 'zo rustig mogelijk' te formuleren, zonder overdrijving of overtreffende bewoordingen waarin iets nadrukkelijk geboden of verboden wordt. Deze werkwijze wordt ook in alle ons omringende landen gevolgd.

VBK meent dat uit de parlementaire geschiedenis valt af te leiden dat de in de wet opgenomen termijn dient ter bescherming van belangen van de houder van de begraafplaats: "Dit pleit ons inziens voor een ruimere interpretatie, zodat wij voorshands menen dat artikel 15 van de Beheersverordening en artikel 28 van de Wet op de lijkbezorging wél ruimte bieden voor het college om een grafrecht te verlengen, indien de aanvraag daartoe eerder dan twee jaar voor het verstrijken van de lopende termijn wordt gedaan en het college in een dergelijk verlengingsverzoek, uit oogpunt van de belangen van de gemeente als houder van de begraafplaats, geen bezwaren ziet."

Het is juist dat de wet mede dient ter bescherming van de houder van de begraafplaats, maar op een andere manier dan VBK suggereert. VBK is niet op de hoogte van een belangrijke achterliggende overweging van de wetgever, die men niet zo hard op papier wilde zetten, maar zeker een rol speelde (zo weet ik als voormalig behandelend wetgevingsjurist van deze wet). En dat is dat veel met name kerkelijke begraafplaathouders niet met geld konden omgaan. Inkomsten die men voor de begraafplaats kreeg, werden niet opzij gezet en aan de begraafplaats besteed maar aan andere zaken zoals lekkende daken van het kerkgebouw of de missie.

Men wilde voorkomen dat begraafplaatsen voor langere termijnen verplichtingen aangingen waardoor men later in de problemen kwam. Vaak kwamen die problemen dan later op het bord van de lokale overheid. De kerk kon de exploitatie van de begraafplaats niet meer rond krijgen en gooide het probleem over de schutting bij de gemeente. Die voelde de maatschappelijke druk om de begraafplaats niet in de steek te laten.

Als graven voor kortere termijnen zouden worden uitgegeven en verlengd, zouden de financiële problemen minder onoverzichtelijk worden. Men kon dan beter de tering naar de nering zetten.

Ook voor gemeenten is verstandiger om geen langdurige verplichtingen aan te gaan met betrekking tot het begraven. Er zijn bijna geen gemeenten die kostendekkend begraven. Zij die beweren dat het toch zo is, spreken meestal niet de waarheid. Zij laten dan veel kosten buiten beschouwing of houden er vaak andere onvolledige rekenmethodes op na.

VBK merkt op dat zij geen jurisprudentie over het onderwerp kent. Dat is juist. Ik publiceer in het Thematisch Handboek Lijkbezorging alle jurisprudentie, maar ken ook geen jurisprudentie op dit vlak. Dat is m.i. om de simpele reden dat niemand ooit een andere uitleg aan artikel 28 Wlb heeft gegeven, dan de gangbare.

Met vriendelijke groet,

mr W.G.H.M. van der Putten

Naschrift:

Zie [vervolgvraag nummer 55778](#).

TIP

Laat nabestaanden niet onnodig zoeken naar oude polissen. Registreer of u een uitvaartverzekering hebt op [uitvaartverzekeringsregister.nl](#)

Ook verstandig om in te vullen als u GEEN verzekering hebt.

TIP

[Vergelijk snel en eenvoudig offertes van uitvaartondernemers](#) via de site [Uitvaartoffertes.nl](#)

TIP

Bezoek ook eens de video- adviesrubriek: Infotheek - reportages - kijkersvragen - juridische vragen en antwoorden ([klik hier](#)).

Er is een fout opgetreden.

[Bekijk deze video op www.youtube.com](#) of schakel JavaScript in als dit is uitgeschakeld in je browser.

Zoals over het verstrooien van as:

TIP

[Melden van overlijden](#). Landelijk gratis meldnummer overlijden: 0800-783 73 43.

Stel een vraag:

Op dit moment is het stellen van nieuwe vragen tijdelijk niet mogelijk.