

Vergaderjaar 2022–2023

35 952

**Initiatiefnota van het lid Van Baarle over
«Eeuwigdurende grafrust bereikbaar voor iedere
Nederlander»**

30 696

Wijziging van de Wet op de lijkbezorging

Nr. 5

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN
KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 februari 2023

1. Inleiding

Hierbij bied ik u de kabinetsreactie aan op de initiatiefnota «Eeuwigdurende grafrust bereikbaar voor iedere Nederlander» van het Kamerlid Van Baarle van de fractie van DENK.¹ Met de initiatiefnota heeft de fractie DENK de groeiende behoefte aan eeuwigdurende grafrust onder de aandacht van de Tweede Kamer en het kabinet gebracht. Ik waardeer dat het lid Van Baarle het onderwerp eeuwigdurende grafrust heeft uitgewerkt in een initiatiefnota. Dit is voor veel mensen een belangrijk onderwerp en op dit moment met name actueel binnen de moslimgemeenschap.

Tijdens de behandeling van de begroting Binnenlandse Zaken voor 2022 heeft mijn ambtsvoorganger toegezegd zorgvuldig naar de initiatiefnota te kijken en ook te zullen reageren². Ten behoeve van deze kabinetsreactie heb ik onderzoek laten uitvoeren³, dat heb ik op 23 september jl. aan uw Kamer aangeboden.⁴ Daarbij heb ik ten behoeve van de kabinetsreactie aangekondigd een zienswijze te zullen vragen over de uitkomsten van het onderzoek aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Landelijke Organisatie van Begraafplaatsen (LOB) en religieuze koepelorganisaties. Naar aanleiding van inbreng van de LOB heeft Regioplan

¹ Kamerstuk 35 952, nr. 2.

² Bijlage bij Handelingen II 2021/22, nr. 15, item 11 (n.a.v. Handelingen II 2021/22, nr. 14, item 7, p. 5).

³ Kamerstuk 35 952, nr. 3.

⁴ Kamerstuk 30 696, nr. 53.

haar onderzoeksrapport aangescherpt⁵, het aangescherpte rapport treft u in de bijlage. Tot mijn spijt heeft de totstandkoming van deze kabinetsreactie langer geduurd dan ik had verwacht⁶. Hieronder zal ik eerst een korte beschrijving geven van de initiatiefnota in paragraaf 2, het onderzoek in paragraaf 3 en de ingebrachte zienswijzen op het onderzoek in paragraaf 4. Tot slot volgt de kabinetsreactie op de initiatiefnota in paragraaf 5.

2. Samenvatting initiatiefnota «Eeuwigdurende grafrust bereikbaar voor iedere Nederlander»

De initiatiefnota stelt dat de groep mensen die behoefte heeft aan eeuwigdurende grafrust momenteel enorm groeit, terwijl het aanbod tekortschiet. Eeuwigdurende grafrust betekent volgens de initiatiefnota dat een graf tot in lengte van dagen ongestoord gelaten wordt. Deze interpretatie houd ik ook aan in deze brief (grafrust is eindeloos, graf wordt nooit meer geruimd). De groeiende vraag is volgens het lid Van Baarle ontstaan doordat de islamitische gemeenschap groeit en Nederlandse moslims met een migratieachtergrond steeds vaker kiezen voor een begrafenis in Nederland in plaats van het land van hun voorouders. Bovendien is volgens de indiener de behoefte aan eeuwigdurende grafrust tijdens de covid-19 crisis toegenomen omdat repatriëring van overledenen naar bepaalde landen, waaronder Marokko, maandenlang onmogelijk was. Tegelijkertijd signaleert de initiatiefnota een tekort aan aanbod van graven met eeuwigdurende grafrust, dat het voor private initiatieven lastig is om hiervoor geschikte grond te vinden en dat de aanvragers en nabestaanden worden geconfronteerd met hoge kosten.

De Wet op de lijkbezorging (Wlb) voorziet volgens het lid Van Baarle niet voldoende in realisatie van begraafplaatsen met eeuwigdurende grafrust, terwijl van belang is dat de overheid erin voorziet dat Nederlanders het ingrijpende moment van afscheid van een dierbare zo goed mogelijk volgens eigen wensen en gebruiken kunnen inrichten. De initiatiefnota refereert daarbij aan het oordeel van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens dat de wijze van begraven en de inrichting van een begraafplaats onder de vrijheid van godsdienst vallen⁷.

De initiatiefnota doet diverse verzoeken aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zo verzoekt de initiatiefnota om de vraag naar eeuwigdurende grafrust in kaart te brengen, de financiële knelpunten en knelpunten in wet- en regelgeving bij het realiseren van begraafplaatsen met eeuwigdurende grafrust te inventariseren en de beschikbaarheid van geschikte gronden voor begraafplaatsen te onderzoeken. Verder verzoekt de initiatiefnota afspraken te maken met gemeenten om tot meer betaalbare grond te komen en het wegnemen van knelpunten in regelgeving. Ten slotte is het verzoek om wettelijke regeling te onder-

⁵ De belangrijkste aanscherpingen en aanvullingen betreffen: (1) Het gebruik van de woorden «behoefte», «vraag» en «wens» met toelichting op p. 1 en verduidelijking dat bij de enquête respondenten (waarschijnlijk) geen rekening hebben gehouden met de kosten bij hun behoefte aan eeuwigdurende grafrust p. 10, p. 14, p. 57; (2) Toevoeging dat verlenging van de grafrechten reeds wettelijk geregeld is; (3) onderscheid in tekst aangebracht tussen beheersverordening (gemeentelijke begraafplaats) en beheersreglement (bijzondere begraafplaats); (4) verantwoordelijkheidsverdeling voor het grafonderhoud tussen rechthebbende en begraafplaatshouder op p. 21 en 31–32, (5) ruimen van graven op p. 30, (6) verduidelijken dat bepaalde rechten toekomen aan rechthebbende en niet aan nabestaanden, (7) gebruik van het begrip «stoffelijke resten» i.p.v. «stoffelijke overschotten», (8) toelichting op kostenaspecten, zoals toevoeging voetnoot op p. 20 en op p.48 effect van inzet vrijwilligers of professionals (9) de bruikbaarheid van bepaalde grond voor begraven, al dan niet zonder kist, p. 26, 31, (10) notie dat gemeentelijke begraafplaatsen toegang hebben tot BRP (p. 32).

⁶ Kamerstuk 35 952, nr. 3; Kamerstuk 35 925 VII, nr. 171, Kamerstuk 30 696, nrs. 53, 54 en 55.

⁷ Zie p. 8 met voetnoot 28 die verwijst naar HRM 10 juli 2001 (ontv.), nr. 41754/98 (Johannische Kirche en Peters/Duitsland).

zoeken van het begrip eeuwigdurende grafurust en van een verplichting voor gemeenten om graven met eeuwigdurende grafurust te realiseren bij voldoende vraag.

3. Samenvatting onderzoeksrapport

Naar aanleiding van de initiatiefnota heb ik door een onderzoeksbureau onderzoek laten uitvoeren om een beter beeld te krijgen van de bestaande mogelijkheden en onmogelijkheden om eeuwigdurende grafurust in Nederland te realiseren. Ik zal kort ingaan op het juridisch kader, de vraag, de knelpunten en het aanbod en daarna de conclusies die in het rapport naar voren komen.

Uit het juridisch kader blijkt dat de Wlb momenteel de ruimte biedt aan de begraafplaatshouder en de nabestaanden om eeuwigdurende grafurust overeen te komen. Zo regelt de Wlb grafrechten voor onbepaalde tijd en grafrechten voor bepaalde tijd die eindeloos verlengd kunnen worden. Er is contractvrijheid; partijen kunnen eigen afspraken maken over het eeuwig in stand houden van een graf. Verder geeft de Wlb aan kerkgenootschappen het recht op een eigen begraafplaats, of een deel van de gemeentelijke begraafplaats. De aanleg en exploitatie van nieuwe bijzondere begraafplaatsen die graven nooit zullen ruimen, is de best denkbare vorm voor het aanbieden en in stand houden van graven met eeuwigdurende grafurust. Dit is onder de huidige wetgeving mogelijk en gebeurt ook al.

Het onderzoeksbureau heeft de behoefte aan eeuwigdurende grafurust geïnventariseerd onder Nederlanders, gemeenten en begraafplaatsen. Uit een representatieve⁸ enquête blijkt dat een derde van de respondenten die begraven willen worden eeuwigdurende grafurust⁹ wenst. Relevant hierbij is dat in de peiling niet vermeld is wat de mogelijke kosten van eeuwigdurende grafurust zijn. De wens tot eeuwigdurende grafurust is er vooral binnen de moslimgemeenschap, waarvan de helft in Nederland begraven wil worden en de andere helft in het land van herkomst. De wens tot eeuwigdurende grafurust is aanzienlijk hoger in de grote gemeenten (Amsterdam, Rotterdam en Den Haag) en ligt tevens gemiddeld iets hoger in het westen van het land. Gemeenten zelf schatten de vraag naar eeuwigdurende grafurust overwegend niet als hoog in. Twee derde van de aan het onderzoek deelnemende gemeenten beoordeelt deze vraag zelfs als zeer laag of niet aanwezig. Ruim een derde van de gemeenten heeft echter niet goed zicht op hoe deze vraag zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Ruim zeventig procent van de begraafplaatsen die heeft deelgenomen aan het onderzoek geeft aan dat er niet of nauwelijks behoefte is aan grafrechten voor onbepaalde tijd of eeuwigdurende grafurust. Circa een kwart van de begraafplaatsen geeft aan dat sprake is van enige of sterke vraag. Circa tachtig procent van de begraafplaatsen zegt dat de vraag naar zowel grafrechten voor onbepaalde tijd als eeuwigdurende grafurust niet of nauwelijks is toegenomen. Circa vijf procent geeft aan dat sprake is van een sterke toename.

⁸ De uitvoering van de enquête is belegd bij DirectResearch. De onderzoeksdoelgroep bevat Nederlanders (18+), die een representatieve afspiegeling vormen van de Nederlandse bevolking en die een begraafwens hebben. Het panel is van hoge kwaliteit en gecertificeerd conform ISO 20252, Annex 1 (voorheen ISO 26362). Vanuit het EUpanel zijn de variabelen die de Gouden Standaard hanteert up-to-date (leeftijd, geslacht, Nielsen-regio, huishoudsituatie, opleiding, gezinssituatie, arbeidssituatie).

⁹ Om precies te zijn, heeft 16% van de respondenten behoefte aan grafurust voor onbepaalde tijd en 17% behoefte aan eeuwigdurende grafurust.

Het onderzoeksrapport signaleert bij het realiseren van geschikte graven met eeuwigdurende grafcrust drie soorten knelpunten: aansluiting bij religieuze behoeften, ruimtegebrek en de kosten. Voor islamitische en joodse respondenten voldoet de gemeentelijke begraafplaats in een aanzienlijk aantal van de gevallen niet aan de eisen van hun geloof. Evenals veel joodse respondenten, geven veel islamitische respondenten de voorkeur aan een eigen begraafplaats, voor deze laatste groep is hiervoor echter beperkt aanbod beschikbaar. De joodse gemeenschap is van mening dat op dit moment voldoende aanbod bestaat voor de vraag naar eeuwigdurende grafcrust. De joodse gemeenschap bestaat relatief gezien uit een kleine groep. Vanuit de islamitische gemeenschap wordt echter een tekort aan mogelijkheden voor eeuwigdurende grafcrust ervaren en men vindt dat het aanbod niet voldoet. Er zijn op dit moment drie islamitische begraafplaatsen met eeuwigdurende grafcrust, de eerste is vol, de tweede dreigt vol te raken en een derde is recent geopend. Voor het realiseren van eeuwigdurende grafcrust is het vinden van geschikte grond een probleem. Circa een derde van de gemeenten zegt onvoldoende ruimte te hebben om in de vraag naar eeuwigdurende grafcrust te voorzien, ongeveer een derde zegt dat dit voor hen niet van toepassing is, en een vierde stelt wel voldoende ruimte te hebben. Het merendeel van de begraafplaatsen die grafrechten voor onbepaalde tijd en/of eeuwigdurende grafcrust aanbieden geeft aan dat de vraag en de capaciteit goed of erg goed in balans is en dat er voldoende ruimte is. Volgens gemeenten zijn de financiële risico's van het aanbieden van eeuwigdurende grafcrust hoog. Het belang van kostendekkendheid is eveneens een reden voor begraafplaatsen om geen grafcrust voor onbepaalde tijd en/of eeuwigdurende grafcrust aan te bieden, evenals het gebrek aan onderhoud op graven met grafrechten voor onbepaalde tijd. Mensen die eeuwigdurende grafcrust of grafrechten voor onbepaalde tijd proberen te regelen, ervaren de hoge kosten een groot obstakel¹⁰.

De onderzoekers zien vooral mogelijkheden in het oprichten van bijzondere begraafplaatsen om meer tegemoet te komen aan de vraag van eeuwigdurende grafcrust vanuit de islamitische gemeenschap. Het initiatief lijkt volgens hen hierbij te moeten liggen bij de islamitische gemeenschap zelf. Goede samenwerking met en facilitering door gemeenten is volgens de onderzoekers daarbij van belang om het voor gemeenschappen gemakkelijker te maken om dit initiatief te nemen. Zij concluderen dat wettelijke verankering van eeuwigdurende grafcrust in de Wlb niet nodig is en ook niet wenselijk, omdat de Wlb al voldoende ruimte biedt om eeuwigdurende grafcrust te realiseren en eeuwigdurende grafcrust niet te garanderen valt. Wel doen zij de aanbeveling om in de Wlb te verduidelijken dat het recht op een eigen bijzondere begraafplaats of deel van de gemeentelijke begraafplaats niet enkel is voorbehouden aan religieuze en levensbeschouwelijke organisaties die de rechtsvorm van «kerkgenootschap» hebben aangenomen. Dit kan er volgens de onderzoekers toe bijdragen dat er gemakkelijker grond beschikbaar kan worden gemaakt voor islamitische begraafplaatsen.

4. Samenvattingen zienswijzen

Het Contactorgaan Moslims en Overheid (CMO), het Interkerkelijk Contact in Overheidszaken (CIO), de LOB en de VNG hebben een zienswijze dan wel reactie gegeven over eeuwigdurende grafcrust.

¹⁰ 32% van de respondenten die al eens hebben geprobeerd eeuwigdurende grafcrust te realiseren, geeft dit aan als obstakel.

4.1 Zienswijze CMO

Het CMO signaleert dat steeds meer moslims, van alle generaties, in Nederland begraven willen worden. Het is van belang dat er voldoende begraafplaatsen zijn en ook dat er voorzieningen komen die aansluiten op de religieuze behoeften van moslims. Onder de islamitische gemeenschappen komt het niet voor dat men zich organiseert onder de rechtspersoonlijkheid «kerkgenootschap», omdat die uitdrukking een onderscheidende religieuze overtuiging met aanhang veronderstelt. Bijna alle islamitische gemeenschappen maken gebruik van «stichting» of «vereniging». In hun statuten wordt hun religieuze identiteit en grondslag beschreven en vastgelegd. Het CMO vindt het passend dat de gemeenten bij het realiseren van voldoende begraafplaatsen samenwerken met de lokale moskeeorganisaties. Volgens het CMO komt in de islamitische religieuze praktijk de term «eeuwigdurende grafrecht» niet voor. Het is aan de familie om uit te maken hoe ze hun graf inrichten, onderhouden, verwaarlozen en hergebruiken voor nieuwe overledenen. De religieuze praktijk in de landen van herkomst laat zien dat een graf hergebruikt wordt na ongeveer de derde generatie, meestal voor dezelfde familie. Bij schaarste, zoals in zeer grote steden, komt het ook voor dat families veel sneller een graf hergebruiken.

4.2 Reactie CIO

Het CIO vindt dat er veel voor te zeggen is dat de landelijk wetgever zo weinig als mogelijk treedt in de beleidsvrijheid van gemeenten en de vrijheid van contract en ondersteunt dan ook de conclusie van het onderzoeksrapport dat een wetswijziging voor het stimuleren van het aanbieden van eeuwigdurende grafurst onnodig en onwenselijk is. Verder hecht het CIO aan het handhaven van de rechten die de Wlb aan kerkgenootschappen toekent en aan het handhaven van het begrip kerkgenootschap. Het CIO onderschrijft het voorstel dat het is aan te bevelen om specifieke en relevante rechten uit de Wlb die gelden voor kerkgenootschappen ook te doen gelden voor bijvoorbeeld moskeeverenigingen en stichtingen. Ten slotte onderschrijft het CIO het belang van een helder toepassingsbereik van de Wlb, bijvoorbeeld ten aanzien van rechten voor religieuze verenigingen en stichtingen. Het CIO merkt daarbij op dat het in het onderzoek geopperde ingrijpende voorstel om het begrip kerkgenootschap te verbreden niet opportuun is.

4.3 Zienswijze LOB

Volgens de LOB is het ongewenst en ook niet nodig om aan de wens om eeuwigdurendheid van de grafurst wettelijk te regelen c.q. vast te leggen in de (vernieuwde) Wlb tegemoet te komen. De Wlb is duidelijk en biedt al mogelijkheden voor het realiseren van eeuwigdurende grafurst. Het gebruik van de term «eeuwigdurend» vergroot de onduidelijkheid in de discussie bij vakgenoten, in de politiek én bij het publiek. Ook heeft de LOB zorgen over het ruimtebeslag van eeuwigdurende grafurst. Nederland is een klein land dat op zijn grond zuinig is en moet zijn, welk principe ook doorklinkt in de Wlb doordat grond na het vervallen van de grafrechten vrijkomt voor nieuwe begravingen. De nu ongebruikte grond met een begraafbestemming is volstrekt niet berekend en ontoereikend om voor een miljoen mensen in eeuwigdurende grafurst te voorzien. Dat geldt volgens de LOB des te meer voor moslims die wensen hebben die

meer ruimte in beslag nemen dan in Nederland gangbaar is¹¹. Wegens het gelijkheidsbeginsel, waardoor rechten voor moslims voor iedereen gelden, zal het ruimtebeslag volgens de LOB verder toenemen dan wanneer alleen aan moslims wordt gedacht.

Ten aanzien van grafrechten voor onbepaalde tijd ziet de LOB, gelet op de lessen uit het verleden, alleen onder duidelijke voorwaarden mogelijkheden tot de uitgifte voor grafrecht voor onbepaalde tijd. Deze voorwaarden zijn: (1) er moet altijd een rechthebbende zijn, (2) een verplichte (periodieke) onderhoudsbijdrage en (3) dat het mogelijk moet zijn om de grafrechten op naam te zetten van een niet-natuurlijke rechtspersoon. Verder ziet de LOB de vaststelling van een tarief voor onbepaalde tijd als een opgave: hoe verhoudt een eenmalig afgekocht tarief zich tot de aangegane verplichting om een graf – een begraafplaats – tot in lengte van dagen in stand te houden zonder dat daar later op enig moment inkomsten tegenover staan?

De LOB meent dat de overheid erin dient te voorzien dat Nederlanders zo goed mogelijk volgens hun eigen gebruiken afscheid kunnen nemen van hun doden. Dit biedt ruimte voor de overheid om de moslims te verzoeken c.q. erop te wijzen wat betreft het regelen van het eeuwigdurend grafrecht gebruik te maken van de mogelijkheden die de huidige Wlb hun biedt. Verder wijst de LOB op het verleden, waarbij de wetgever niet altijd inging op alle wensen van religieuze gemeenschappen. De LOB is voor het oprekken van het begrip kerkgenootschap zodat ook moslims een wettelijk recht krijgen op de aanleg van een bijzondere begraafplaats.

4.4 Reactie VNG

Volgens de VNG komt er uit het onderzoek geen duidelijk beeld naar voren van de vraag naar en het aanbod van eeuwigdurende grafcrust. Over het geheel genomen is er volgens de VNG voldoende ruimte om in de huidige en verwachte toekomstige vraag naar islamitisch begraven en eeuwigdurende grafcrust te voorzien, maar dit geldt niet altijd voor de Randstad. Het is niet nodig en niet wenselijk dat het recht op eeuwigdurend grafrecht in de wet wordt geregeld, want er kunnen geen garanties worden gegeven voor de eeuwigheid en het onderhoud wordt voor de begraafplaatshouder een zeer kostbare aangelegenheid. Het bestaande grafrecht voor onbepaalde tijd komt tegemoet aan de wens van eeuwigdurende grafcrust. Voor een eventuele aanpassing van de reikwijdte van de rechten van kerkgenootschappen vraagt de VNG om de consequenties gedegen in

kaart te brengen en af te wegen. Verder meent de VNG dat gemeenten een verantwoordelijkheid hebben islamitische organisaties te faciliteren bij het vinden van geschikte grond, maar dat het aan de organisaties zelf is om een bijzondere begraafplaats in te richten en te exploiteren. Om het gebrek aan grond beter aan te pakken, zullen zowel gemeenten onderling als islamitische organisaties onderling beter moeten samenwerken. De VNG ziet een rol voor zichzelf om het kennisniveau van gemeenten over de Wlb te verbeteren.

¹¹ De LOB geeft daarbij de volgende redenen: (1) zij niet willen begraven met verdiepingen, (2) in grond waarin al eens is begraven niet nog eens begraven kan worden en (3) begraven in de richting van Mekka ook extra ruimte in beslag neemt. Niet elke bepaling zal volgens de LOB gelden voor elke moslim. Moslims vormen – net als christenen – geen homogeen godsdienstig gezelschap.

5. Kabinetsreactie op de initiatiefnota

Het overlijden van en het zorgdragen voor overledenen hebben een grote maatschappelijke, persoonlijke en voor velen ook religieuze betekenis. Het is van belang dat regelgeving zoveel mogelijk ruimte biedt aan de uiteenlopende behoeften en rituelen rondom het overlijden. Het kabinet onderkent het belang dat uiteenlopende groepen hechten aan eeuwigdurende grafrust. De overheid heeft een verantwoordelijkheid in de bescherming van het grondrecht inzake de vrijheid van godsdienst of levensbeschouwing¹². Deze vrijheid is niet absoluut en kan onder voorwaarden beperkt worden¹³. Verder is relevant dat Nederland een coöperatief samenwerkingsmodel kent ten aanzien van de wijze waarop overheid en religieuze organisaties zich tot elkaar verhouden, waarin een zekere mate van overheidsfacilitering mogelijk is en met regelmaat nodig en/of wenselijk wordt geacht.¹⁴

Eeuwigdurende grafrust valt onder de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, waarbij de overheid ruimte moet bieden om deze te realiseren, al dan niet in het buitenland, zo volgt uit een recente uitspraak van het Europees Hof van de Rechten van de Mens¹⁵. In Nederland biedt de Wlb twee mogelijkheden om eeuwigdurende grafrust te realiseren; door regeling van particuliere grafrechten voor onbepaalde tijd en voor bepaalde tijd met recht op eindeloze verlenging (artikel 28, eerste lid, Wlb). In deze twee gevallen biedt de Wlb alleen mogelijkheden om het graf te ruimen bij langdurige kennelijke verwaarlozing en bij de sluiting van de begraafplaatsen, waarvoor juridische eisen¹⁶ gelden. Daarnaast kan, afhankelijk van de contractuele voorwaarden, het wegvallen van (1) een rechthebbende op het grafrecht of (2) de overeengekomen financiële vergoeding reden geven om het graf te ruimen. In die gevallen heeft de rechthebbende ingestemd met deze randvoorwaarden voor eeuwigdurende grafrust. Het al dan niet verwezenlijken van eeuwigdurende grafrust bij een specifiek graf is een private aangelegenheid tussen de houder van een begraafplaats en de rechthebbende van het grafrecht. De begraafplaatshouder heeft bij de uitgifte van het graf de vrijheid om te beoordelen welke grafrechten en randvoorwaarden passend zijn, mede gelet op de financiële risico's en uitvoerbaarheid¹⁷. Nederland biedt ten slotte de ruimte voor repatriëring van overledene naar landen waar eeuwigdurende grafrust mogelijk is. Het kabinet vindt dat deze wettelijke mogelijkheden en de vrijheid om afspraken te maken goed invulling geven aan de mogelijkheid om eeuwigdurende grafrust te realiseren.

De Wlb faciliteert de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging bovendien doordat kerkgenootschappen bij gemeenten aanspraak kunnen maken op een eigen begraafplaats of een deel van de gemeentelijke begraafplaats (artikel 38, 39 en 40, derde lid, Wlb). Voor deze aanspraak kunnen overigens in beginsel alle soorten (georganiseerde) geloofsge-

¹² Vastgelegd in artikel 6 Grondwet en artikel 9 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

¹³ Zie ook de juridische analyse in het onderzoeksrapport, in het bijzonder p. 45–46.

¹⁴ Zie ook *Tweeluik religie en publiek domein. Handvatten voor gemeenten over de scheiding van kerk en staat*, BZK/VNG, 2019. Dit tweeluik is een juridisch constitutioneel hulpmiddel voor gemeenten waarin op hoofdlijnen wordt weergegeven welke juridische grenzen en oriëntatiepunten gelden. Deze bieden gemeenten handvatten om hun eigen afwegingen te maken, rekening houdend met bijvoorbeeld de lokale context en politieke kleur.

¹⁵ EHRM 8 november 2022, nr. 28336/12, ECLI:CE:ECHR:2022:1108JUD002833612 (Aygün/België).

¹⁶ De procedure voor het ruimen van graven bij langdurige verwaarlozing is geregeld in art. 28, vierde tot en met zevende lid, Wlb. De procedure voor het sluiten en opheffen van begraafplaatsen is geregeld in art. 43–48 Wlb.

¹⁷ Hoofdstuk 3 van het onderzoeksrapport en de zienswijze van de LOB gaan in op de financiële risico's. Hoofdstuk 5, het juridisch kader, van het onderzoeksrapport gaat in op de (on)uitvoerbaarheid van eeuwigdurende grafrust.

meenschappen op gelijke voet in aanmerking komen, ongeacht hun rechtsvorm. De Wlb biedt aan gemeenten die een begraafplaats willen realiseren de mogelijkheid om dat op het grondgebied van een andere gemeente te doen en om samen te werken met andere gemeenten. Dit biedt gemeenten met ruimtegebrek de mogelijkheid om buiten de eigen gemeentegrenzen naar oplossingen te zoeken. Het kabinet meent dat de Wlb hiermee de vrijheid van godsdienst of geloofsovertuiging ruim voldoende accommodeert. Onder de Wlb is het mogelijk gebleken dat grote islamitische begraafplaatsen kunnen worden geopend, zoals op 11 januari jl. in Arnhem.

Het kabinet acht het wenselijk om de huidige mogelijkheden te verduidelijken. Daarom zal in de Wlb geëxpliciteerd worden dat het recht op een eigen bijzondere begraafplaats of deel van de gemeentelijke begraafplaats niet enkel is voorbehouden aan religieuze en levensbeschouwelijke organisaties die de rechtsvorm van «kerkgenootschap»¹⁸ hebben aangenomen maar ook geldt voor andere rechtspersonen met een religieuze of levensbeschouwelijke grondslag.¹⁹ Met deze wetswijziging wordt eventuele twijfel weggenomen en wordt duidelijk dat islamitische stichtingen en verenigingen in aanmerking komen voor de rechten die kerkgenootschappen genieten in de Wlb. Deze wijziging zal worden betrokken bij het wetsvoorstel tot modernisering van de Wet op de lijkbezorging. Bij de uitwerking van deze wetswijziging zal rekening worden gehouden met de gemeentelijke uitvoeringspraktijk.

Daarnaast blijft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de VNG ondersteunen in haar voorlichting aan gemeenten over eeuwigdurende grafrust, zoals ook de afgelopen periode het geval was – mede ter (gedeeltelijke) uitvoering van de motie van de leden Bikker en Inge Van Dijk²⁰.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.G.J. Bruins Slot

¹⁸ Het begrip kerkgenootschap is een erkende rechtsvorm in het Burgerlijk Wetboek (artikel 2:2 BW).

¹⁹ Van een levensbeschouwing kan worden gesproken wanneer er sprake is van een fundamentele, het leven omvattende visie op het menselijk bestaan, die een zingevingsstructuur en samenhang, diepgang, historische inbedding en herkenbaarheid heeft. Zie ook B.P. Vermeulen & S.C. van Bijsterveld, wetenschappelijk commentaar bij artikel 6 Grondwet, te raadplegen via <https://www.nederlandrechtsstaat.nl/grondwet/inleiding-bij-hoofdstuk-1-grondrechten/artikel-6-vrijheid-van-godsdienst-en-levensovertuiging/>.

²⁰ Motie van de leden Bikker en Inge van Dijk, Kamerstuk 36 200 VII, nr. 31, die regering verzoekt om de uitwisseling tussen lokale bestuurders en religieuze organisaties te bevorderen en daartoe in overleg te treden met in ieder geval VNG en CIO, zodat het Tweeluik religie en publiek domein concrete toepassing blijft vinden.