

15 maart 2023

Standpunt bij voorontwerp decreet tot wijziging van diverse decreten m.b.t. begraafplaatsen, subsidies en lokale besturen

Samenvatting standpunt

De VVSG, Burgerzaken Vlaanderen en het Netwerk Begraafplaatsen Vlaanderen formuleren het volgende standpunt bij het voorontwerp van decreet:

- Akkoord met volgende elementen:
 - Bepaling dat private rechtspersonen een minderheidsparticipatie kunnen nemen in crematoria;
 - Toelaten van entiteiten zonder urnenveld, strooiweide en columbarium;
 - Mogelijk maken van gezamenlijk vervoer van stoffelijke overschotten en verduidelijken van wat vervoer op een passende wijze inhoudt;
 - Invoering van een onderhoudsplicht voor alle concessies;
 - Toelaten van concessies voor urnenvelden en natuurbegraafplaatsen.
 - Mogelijkheid voor crematoria om enkel een technische ruimte te hebben
- Akkoord met volgende voorstellen, maar met bedenkingen:
 - Opname in de laatste wilsbeschikking van de mogelijkheid om het lichaam aan de wetenschap te schenken, met de vraag om ook de mogelijkheid om geen uitvaartritueel te houden te creëren;
 - Aanpassing van de regels over de beslissingsverantwoordelijkheid voor asbestemming; de voorgestelde cascaderegeling blijft echter onduidelijk.
- Vragende partij om ook volgende elementen op te nemen:
 - Nieuwe technieken van lijkbezorging (humusatie en resomatie);
 - Afschaffing van de verplichting om een pacemaker te verwijderen bij crematie
 - Digitalisering van het aangifteproces, inclusief initiatieven voor een vereenvoudiging van de verschillende federale attesten bij overlijden
 - Afschaffen van het advies van de tweede beëdigde arts;
 - Behoud van de mogelijkheid van subsidies voor crematoria.
 - Overkoepelende evaluatie en actualisering van de regelgeving, met integratie van de Vlaamse regels over begraafplaatsen en lijkbezorging in één decreet.

1. Context

De conceptnota van de Vlaamse Regering van 17 december 2021 werd opgemaakt in uitvoering van het Regeerakkoord 2019-2024, waarin o.m. staat: *'Het decreet op de begraafplaatsen en de lijkbezorging en het decreet Lokaal Bestuur passen we aan zodat ook private actoren het initiatief kunnen nemen tot de oprichting en het beheer van een crematorium, binnen een duidelijk toezichtskader van de Vlaamse overheid (bv. op het vlak van ethiek, milieunormen,). Daarnaast evalueren we, in overleg met de lokale besturen en andere betrokkenen (uitvaartondernemers, crematoria,) of er nog andere actualisaties mogelijk en wenselijk zijn.'*

Deze overlegmomenten met de lokale besturen vonden plaats begin 2021 en leidden tot de Conceptnota van de Vlaamse regering van 17 december 2021. Hierover nam de VVSG, in overleg met Burgerzaken Vlaanderen en het Netwerk Begraafplaatsen Vlaanderen op 16 maart 2022 een standpunt in. Dat werd bezorgd aan bevoegd Vlaams minister Bart Somers. Op 5 april 2022 vond hierover een overleg plaats tussen de VVSG en het kabinet van de minister.

Op 13 januari 2023 keurde de Vlaamse Regering aan het voorontwerp van decreet principeel goed dat drie decreten m.b.t. begraafplaatsen, begrafenissen en crematoria wijzigt.

2. Positieve elementen

De VVSG, Burgerzaken Vlaanderen en het Netwerk Begraafplaatsen kunnen zich in heel wat elementen van het voorontwerp van decreet vinden.

2.1. Private participatie in crematoria

Het voorontwerp biedt private rechtspersonen de mogelijkheid om te participeren in een intergemeentelijk samenwerkingsverband dat een crematorium exploiteert. Net zoals dat vandaag geldt voor de energie- en afvalsector, gaat het echter om een minderheidsparticipatie met maximum 25% van de stemrechten in de algemene vergadering, geen controle of blokkerende macht en een gezamenlijke inbreng van ten hoogste 49% van het maatschappelijke kapitaal.

De VVSG gaat akkoord met de voorgestelde (beperkende) vertaling van het veel ruimere regeerakkoord. Door de grendels in het decreet kunnen private aandeelhouders nooit een bepalende impact hebben op de beleidsvoering, de strategische keuzes, enz.

2.2. Crematoria zonder urnenveld, strooiweide en columbarium

Het voorontwerp verandert de verplichting dat crematoria moeten voorzien in urnenvelden, strooiweiden en columbaria tot een mogelijkheid.

De VVSG gaat akkoord met deze bepaling.

2.3. Vervoer stoffelijk overschot

Het voorontwerp maakt het mogelijk om meer dan één niet-gecremeerd stoffelijk overschot tegelijk te vervoeren. Verder wordt 'vervoer op een passende wijze' voortaan gedefinieerd als 'veilig, hygiënisch en met respect voor de overledene'.

De VVSG gaat akkoord met deze bepaling, omdat het decreet aansluit bij nieuwe maatschappelijke tendensen, zoals de vraag om stoffelijke overschotten samen te vervoeren (bv. moeder en kind) en te werken met andere vervoermiddelen (bv. een rouwkoets).

2.4. Onderhoud concessies

Het voorontwerp breidt de onderhoudsverplichting uit naar alle vormen van concessies. Het gaat dus niet langer enkel om geconcedeerde graven.

De VVSG gaat akkoord met deze aanpassing.

2.5. Toelating van concessies voor urnenvelden

Het voorontwerp maakt het mogelijk om naast de graf- en columbariaconcessies ook concessies op urnenvelden te verlenen op (inter)gemeentelijke begraafplaatsen.

De VVSG gaat akkoord met deze aanpassing.

2.6. Crematoria zonder openbaar gedeelte

De toelichting bij het voorontwerp zegt dat, aansluitend bij de mogelijke private inbreng in crematoria (zie hoger), gewerkt zal worden aan een aanpassing van het besluit van de Vlaamse regering van 14 mei 2004 tot organisatie, inrichting en beheer van begraafplaatsen en crematoria. Daardoor zal de verplichting voor crematoria om ook in een openbaar gedeelte te voorzien, verdwijnen.

De VVSG kan zich vinden in deze regeling, waarbij de mogelijkheid om toch nog in een openbaar gedeelte te voorzien, behouden blijft. Het is immers belangrijk om te kunnen blijven beantwoorden aan een eventuele toekomstige maatschappelijke vraag naar dergelijke openbare ruimtes.

3. Positief advies, maar met aanvullende vragen

3.1. Mogelijkheid om het lichaam aan de wetenschap te schenken

Het voorontwerp bevat de mogelijkheid om in het document met de laatste wilsbeschikking aan te geven om het lichaam aan de wetenschap te schenken. Daarom zal ook het besluit van de Vlaamse Regering van 24 februari 2006 tot vaststelling van de wijzen van lijkbezorging, de asbestemming en de rituelen van de levensbeschouwing voor uitvaart opgenomen in de laatste wilsbeschikking worden aangepast, vooral door de manier te beschrijven waarop de wetenschappelijke instelling hierover geïnformeerd moet worden.

De VVSG gaat akkoord met deze aanpassing. Het is immers belangrijk dat de overheid de burgers bij leven al stimuleert om na te denken over wat er na het overlijden moet gebeuren. Ze lijkt ook te beantwoorden aan de eerder door de VVSG geuite bedenking dat de haalbaarheid van de naleving ervan afhankelijk is van de acties van de nabestaanden, die daartoe de noodzakelijke voorzorgsmaatregelen moeten nemen.

De VVSG betreurt echter dat de mogelijkheid om in de laatste wilsbeschikking aan te geven dat men geen uitvaartritueel wil, niet werd opgenomen.

Daarnaast wijzen de VVSG, Burgerzaken Vlaanderen en het Netwerk Begraafplaatsen Vlaanderen nogmaals op andere praktische problemen met de laatste wilsbeschikking, die niet worden geremedieerd door dit voorontwerp. Zo zijn een aantal keuzes in de wilsbeschikking van nature 'afdwingbaar' (bv. crematie of begraving), terwijl andere dat niet zijn en eerder een voorkeur uitmaken: het levensbeschouwelijke ritueel (de bedienaar van de eredienst van de levensbeschouwing in kwestie kan weigeren het ritueel uit te voeren), de gemeente van begraven (mogelijke substantiële extra kosten als bv. enkel een concessie mogelijk is). Volgens de conceptnota van 17 december 2021 is een laatste wilsbeschikking afdwingbaar, maar dat klopt niet altijd.

Burgers zouden ook zelf moeten kunnen instaan voor het opladen van wilsbeschikkingen en/of uitvaartcontracten in een speciaal daartoe ontworpen uniform digitaal portaal, los van het Rijksregister. Als men maximaal wil inzetten op het belang van de laatste wilsbeschikking, zoals bepaald in de conceptnota van 17 december 2021, dan is een grondiger onderzoek naar nieuwe manieren van registratie en een grondige herwerking van de regelgeving nodig. De VVSG vraagt dat de Vlaamse regering hiervoor de nodige initiatieven neemt, in samenspraak met de betrokken actoren.

3.2. Beslissingsverantwoordelijkheid over asbestemming

Het voorontwerp legt de verantwoordelijkheid voor asbestemming in tweede orde (d.i. als er geen gezamenlijk schriftelijk verzoek is van zowel de echtgenoot of van diegene met wie de overledene een feitelijk gezin vormde als van alle bloed- of aanverwanten van de eerste graad) bij de persoon die in de lijkbezorging voorziet, en niet - zoals eerder in de conceptnota voorgesteld - bij de persoon die gedurende de laatste periode van het leven van de overledene met de overledene nauwe en frequente affectiebanden had. De VVSG is tevreden dat haar voorstel om de beslissingsverantwoordelijkheid voor de asbestemming te leggen bij diegene die de lijkbezorging op zich neemt, werd gevolgd.

De VVSG, Burgerzaken Vlaanderen en het Netwerk Begraafplaatsen Vlaanderen stellen wel vragen bij de voorgestelde cascadereregeling, met verschillende mogelijke situaties en te kiezen asbestemmingen. Een belangrijk probleem met de huidige wetgeving is immers de veelheid aan bepalingen, wat de duidelijkheid en dus de eenvormige uitvoering in de praktijk niet ten goede komt. Dit ontwerp lijkt die complexiteit nog te vergroten, ook al omdat de toelichting of de memorie niet uitleggen wat de motivering en meerwaarde van de voorgestelde regeling is.

De VVSG vraagt zich bovendien wetgevingstechnisch af waarom bij het verzoek om de as op een andere plaats dan de begraafplaats te houden of uit te strooien wordt gesproken over de echtgenoot of diegene met wie de overledene een feitelijk gezin vormde, terwijl bij de mogelijkheid om een gedeelte van de as mee te nemen enkel de echtgenoot en niet langer de feitelijke partner wordt vermeld. Als hiervoor geen reden is, dan wordt dit verschil in behandeling het best geschrapt.

4. Andere vragen van VVSG, Burgerzaken Vlaanderen en Netwerk Begraafplaatsen Vlaanderen

De VVSG, Burgerzaken Vlaanderen en Netwerk Begraafplaatsen Vlaanderen hadden naar aanleiding van de conceptnota van 17 december 2021 ook andere vragen en voorstellen geformuleerd. Aangezien die niet in het voorontwerp werden opgenomen, worden ze hieronder herhaald.

4.1. Nieuwe technieken van lijkbezorging

De conceptnota van 17 december 2021 stond open voor nieuwe technieken van lijkbezorging, maar het voorontwerp trekt dit niet door omdat het decreet nu al bepaalt dat nieuwe manieren van lijkbezorging via een uitvoeringsbesluit kunnen worden vastgelegd.

De VVSG wil toch wijzen op de noodzaak om eventueel nieuwe technieken voldoende regelgevend in te bedden en deze mogelijkheden zo ruim mogelijk te formuleren, zodat nieuwe vormen van lijkbezorging die in de toekomst zouden ontstaan en ethisch en op het vlak van milieu-impact en -wetgeving aan de voorwaarden voldoen, meteen ook een decretale basis kennen.

Los van de vraag of deze nieuwe technieken bij decreet of bij uitvoeringsbesluit moeten worden ingevoerd, is het belangrijk dat na voldoende wetenschappelijk onderzoek de techniek van humusatie (en dan vooral die in gecontroleerde omstandigheden) op gelijkwaardige wijze als de techniek van resomatie in nieuwe regelgeving wordt opgenomen.

4.2. Uitbreiding afschaffing verplichte verwijdering pacemaker

Waarschijnlijk zal dit later nog worden opgenomen omdat het niet gaat om een aanpassing van het decreet maar van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 tot organisatie, inrichting en beheer van begraafplaatsen en crematoria, maar de VVSG wil haar eerdere standpunt hierover herhalen.

De conceptnota van 17 december 2021 bepaalde dat het nieuwe type pacemaker niet langer verwijderd moet worden voor crematie of begraving. Een dergelijk implantaat kan dus in het lichaam blijven. De VVSG gaat hiermee akkoord, maar wijst erop dat een gelijkaardige aanpassing van het besluit moet gebeuren voor andere, gelijkaardige implantaten (bv. een deep brain stimulator) die veilig en zuiver kunnen verbrand worden. De VVSG vraagt daarom deze regel zo ruim mogelijk te formuleren zodat makkelijk kan worden beantwoord aan toekomstige technologische ontwikkelingen.

4.3. Digitalisering aangifte van overlijden en vereenvoudiging attestering

De conceptnota van 17 december 2021 gaat voor een maximale digitalisering van het aangifteproces van overlijden, inclusief een vereenvoudiging van de verschillende federale attesten die in het kader van het vaststellen van het overlijden moeten worden opgesteld, maar voorziet hiervoor niet in een aanpassing van het decreet.

De VVSG juicht dit voornemen uiteraard toe, maar stelt wel vast dat het op dit vlak ontbreekt aan een overkoepelende visie. Het voorstel om de digitalisering verder uit te werken via het project 'Gemeenten zonder gemeentehuis' zal leiden tot een versnipperd digitaal landschap. VVSG vraagt de Vlaamse Regering om in dit digitaliseringsproces een

faciliterende rol op te nemen in relatie tot de federale regering, met acties die verder gaan dan het project 'Gemeenten zonder gemeentehuis'. Dit impliceert een inbedding van het digitaliseringproces in het regelgevende kader, wat nu niet opgenomen is in het voorontwerp. Er moet een eenvormig digitaal systeem komen voor het volledige grondgebied. Dat kan niet zomaar aan de lokale besturen worden overgelaten. Het zou ook passen binnen het Vlaamse Regeerakkoord om de regelgeving en procedures te vereenvoudigen, te actualiseren en te laten beantwoorden aan de huidige digitale mogelijkheden.

4.4. Advies tweede beëdigde arts en medisch attest bij crematie

De conceptnota van 17 december 2021 bepaalde al dat de regeling waarbij er in geval van crematie verplicht een advies van een tweede beëdigde arts moet zijn, behouden blijft. Het is dan ook logisch dat het voorontwerp op dit vlak niets wijzigt. Daarnaast blijft de dubbele attestering door de behandelende arts behouden: deze stelt een attest op waarop hij noteert dat het om een natuurlijk overlijden gaat, hoewel deze informatie ook terug te vinden is op het model III C/D.

De VVSG herhaalt haar vraag naar een beperking of zelfs afschaffing van deze regeling. Er bestaat geen enkel bezwaar tegen de afschaffing van de dubbele attestering als de modellen III C/D duidelijk voorzien in de aanduiding dat er geen/wel een gerechtelijk dan wel medisch bezwaar bestaat. Het bijkomende medische attest kan dus verdwijnen.

De VVSG stelt bovendien vragen bij de argumentatie om het verplichte tweede advies voorafgaand aan crematie te behouden. Het advies van het College van Procureurs-Generaal zegt dat er eerst een alternatieve regeling met voldoende waarborgen moet bestaan om ervoor te zorgen dat een verdacht overlijden nog steeds aan het licht kan worden gebracht als er geen tweede advies vereist is. Dit impliceert dat een verdacht overlijden mogelijk niet zou blijken als het verplichte tweede advies wordt afgeschaft. Er zijn geen cijfers die deze theorie ondersteunen. Bovendien zou dan het advies van de tweede beëdigde arts altijd vereist moeten zijn, terwijl hierop tijdens de coronapandemie meermaals een afwijking werd toegestaan voor overlijdens in ziekenhuizen en woonzorgcentra. Er zijn geen gevallen bekend die aantonen dat hierdoor problemen zijn gerezen met de vaststelling van verdachte overlijdens.

De ervaring van de gemeenten leert dat de huidige procedure een bijzonder dure formaliteit geworden is die haar doel voorbijschiet. De pijnpunten daarbij zijn:

- er zijn (nog steeds) geen eenduidige tarieven voor de door de ambtenaar van de burgerlijke stand aangestelde beëdigde artsen. Bovendien werden deze diensten vanaf 1 januari 2022 btw-plichtig, met extra kosten voor de lokale besturen tot gevolg;
- er doen zich nog steeds en herhaaldelijk problemen voor wanneer kosten teruggevoerd moeten worden bij Waalse en Brusselse gemeenten
- de vaststellingen door de tweede arts vormen in de praktijk geen meerwaarde; zij moeten aan geen enkel andere voorwaarde (specialisatie of opleiding) voldoen dan te beschikken over het diploma van arts.

De VVSG gaat akkoord met het College van Procureurs-Generaal dat het doel moet zijn om een verdacht overlijden op een efficiënte manier aan het licht te brengen, maar hun alternatief (een checklist met bijkomende opleidingen voor betrokken artsen) is niet werkbaar en heft dit overbodige tweede advies niet op.

Betere pistes van remediëring kunnen zijn:

- naar analogie met de regeling in Nederland een systeem van gespecialiseerde schouwartsen invoegen of;
- kwaliteitseisen stellen aan de vaststellingen door de artsen in samenwerking met de anatoom-pathologen en forensische centra of;
- enkel overlijdens die in een niet-gecontroleerde omgeving plaatsvinden (bv. thuis) laten onderzoeken door een beëdigd arts (cf. de 'coronaregeling').

Aangezien er nu voor gekozen wordt de huidige regeling te behouden, rijst de vraag of dit nog een taak moet zijn van de lokale besturen. Zij beschikken niet over de nodige middelen of medische expertise om deze controle op een kwalitatieve wijze uit te voeren.

4.5. Behoud van de mogelijkheid om subsidies toe te kennen

Het voorontwerp schaft de Vlaamse subsidies aan crematoria af. Er zullen dus geen subsidies meer zijn voor de nieuwbouw of verbouwing met het oog op het oprichten van een nieuw crematorium en de uitbreiding van de bestaande installaties.

De VVSG gaat niet akkoord met deze afschaffing. Ze herhaalt haar vraag naar het behoud van subsidies voor innovatieve investeringen door crematoria, cf. de nieuwe technieken voor lijkbezorging, energetische besparingen, enz.

4.6. Nood aan een overkoepelende evaluatie en/of actualisering

Voor de VVSG kan de evaluatie van het decreet op de begraafplaatsen en lijkbezorging ambitieuzer ingevuld worden dan nu gebeurt met dit voorontwerp, met een regelgeving die meer is geënt op de dagelijkse praktijk.

De voorgestelde wijzigingen vloeien niet voort uit een overkoepelende evaluatie en actualisering. Hoewel het voorontwerp op diverse punten de regelgeving meer in overeenstemming brengt met de praktijk (bv. het toelaten van concessies voor urnenvelden en natuurbegraafplaatsen en het introduceren van een onderhoudsplicht voor alle concessies), zijn dit vandaag niet de prangende problemen die een decretale verankering vragen. De Vlaamse regelgeving over begraafplaatsen en lijkbezorging blijft sterk versnipperd, wat de duidelijkheid en de eenvormige uitvoering in de praktijk niet ten goede komt. Het voorontwerp zal dit niet verhelpen. Het voorstel om te komen tot digitalisering en vereenvoudiging is een goed voorbeeld van het gebrek aan overkoepelende visie en de nood aan een verdere uitwerking in de diepte.

Uit overleg met andere actoren uit de sector, zoals de Uitvaartunie, blijkt dat de meeste organisaties over heel wat pijnpunten dezelfde mening hebben, wat betekent dat een verregaande consensus mogelijk is. De VVSG, Burgerzaken Vlaanderen en het Netwerk Begraafplaatsen Vlaanderen blijven dan ook bereid om input en expertise aan te bieden voor de algemene evaluatie van de regelgeving. De drie organisaties beschikken hiervoor over een concreet voorstel met een geïntegreerd decreet. Ze zijn ook graag bereid om mee te werken aan andere, niet-wetgevende initiatieven die nog zouden kunnen ontstaan, zoals bijvoorbeeld de uitwerking van een kwaliteitscharter in de uitvaartsector.