

Modernisering van de bepalingen over het vaststellen van de aard van het overlijden, de doodsoorzaak en de identiteit van overledenen en de bestemming van lichaam van overledene (Wet bestemming lichamen overledenen)

MEMORIE VAN TOELICHTING

INHOUDSOPGAVE

Algemeen deel	5
1. Inleiding	5
2. Achtergrond en aanleiding van het wetsvoorstel	5
2.1 Hoofdelementen en voorgeschiedenis van de Wet op de lijkbezorging	5
2.2 Aanleiding voor het wetsvoorstel	7
2.3 Visie en uitgangspunten van het wetsvoorstel	10
2.3.1 Limitatieve regeling bestemmingen voor alle overledenen	10
2.3.2 Bestemming volgens wens overledene	11
2.3.3 Minimale regeling	11
2.3.4 Overheidszorg	12
2.3.5 Nabestaanden	13
2.3.6 Vaststelling van de aard van het overlijden en de doodsoorzaak	13
3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel	14
4. Wijzigingen ten opzichte van de Wet op de lijkbezorging	17
4.1 Versterking zelfbeschikking en verruiming van de mogelijkheden	17
4.1.1 Resomatie als nieuwe bestemming	17
4.1.2 Gezamenlijke bestemming van lichamen van overledenen	22
4.1.3 Flexibilisering van de termijnen voor bestemming	23
4.1.4 Verruiming mogelijkheden rondom de as-bestemming en begraven	26
4.1.5 Experimenteerbepaling voor beoordelen nieuwe bestemmingen	28
4.1.6 Zelfbeschikking: vastleggen wensen bestemming	29
4.1.7 Opdrachtgeverschap	30
4.2 Vaststelling aard van het overlijden, doodsoorzaak en identiteit overledene	32
4.2.1 Huidig proces bij de schouw	32
4.2.2 Aanbevelingen met betrekking tot de schouw	33
4.2.3 Benoeming forensisch arts	33
4.2.4 Doel van de schouw	34
4.2.5 Aanvullende onderzoeksbevoegdheid voor de forensisch arts	34
4.2.6 Nader onderzoek naar de doodsoorzaak bij kinderen (NODOK)	37
4.2.7 Bevoegdheden opsporingsambtenaren bij het overlijdensonderzoek	37
4.2.8 Zorg burgemeester bij identificatie	41
4.2.9 De termijn van de schouw in relatie tot verzorgende handelingen	42
4.2.10 Kwaliteit van en toezicht op de schouw	43
4.3 Modernisering van de overige bepalingen	44
4.3.1 Kenbaarheid van de overledene	45

4.3.2	Lichamelijke integriteit	46
4.3.3	Uniformering verlot bestemming en registers	48
4.3.4	Begraven.....	49
4.3.5	Opgraving	52
4.3.6	Ruimen van graven.....	53
4.3.7	Bestemming van het lichaam in het algemeen belang van de volksgezondheid.....	56
4.3.8	Bestemming ten behoeve van forensische wetenschappelijk onderzoek.....	57
4.3.9	Lichaamsdelen	58
4.3.10	Versterking positie nabestaanden	60
4.3.11	Voorziening door gemeenten in de bestemming.....	63
4.3.12	Modernisering kostenverhaal bestemming in opdracht gemeenten	64
4.3.13	Begraafplaatsen, crematoria en resomatoria	68
4.3.14	Verduidelijking rechten wegens religie en levensbeschouwing.....	70
4.3.15	Staatsnoodrecht.....	72
4.3.16	Wijzigingen in het kader van het toezicht en de handhaving.....	78
4.3.17	Rechtsbescherming	80
5.	Verhouding tot hoger recht.....	81
5.1	Grondrechten en mensenrechten	81
5.1.1	Lichamelijke integriteit	82
5.1.2	Vrijheid van godsdienst en levensovertuiging	83
5.1.3	Het recht op privacy en bescherming van de persoonlijke levenssfeer	83
5.1.4	Recht op gezins- en familieleven.....	84
5.1.5	Recht op leven	85
5.2	Europees recht	85
6.	Verhouding tot nationaal recht	87
6.1	Wetboek van Strafrecht	87
6.2	Gemeentewet en Financiële-verhoudingswet.....	87
6.3	Algemene wet bestuursrecht	88
6.4	Burgerlijk wetboek	88
6.5	Omgevingswet.....	88
6.6	Wetten op het terrein van de volksgezondheid	89
6.7	Het Wetboek van Strafvordering	90
6.8	Erfgoedwet	91
7.	Gevolgen van het wetsvoorstel voor de samenleving en het milieu	91
7.1	Zij die komen te overlijden	92
7.2	Nabestaanden	92
7.3	Effecten op gendergelijkheid.....	92
7.4	Grenseffecten	93
7.5	Milieu	94
8	Uitvoeringsconsequenties	95
8.1	Zij die zorgdragen voor bestemming van overledene en doenvermogen	95
8.2	Houders van begraafplaatsen, crematoria en resomatoria.....	97
8.3	Decentrale overheden.....	98
8.3.1	De burgemeester.....	98

8.3.2	Het college van burgemeester en wethouders.....	98
8.3.3	De gemeenteraad	99
8.3.4	Ambtenaar van de burgerlijke stand.....	99
8.3.5	Rechtspersoon gemeente.....	100
8.4	Provincies	100
8.5	Het Openbaar Ministerie en de opsporingsinstanties.....	100
8.6	Overige uitvoeringsconsequenties.....	101
9.	Regeldruk.....	101
10.	Toezicht en handhaving.....	104
10.1	Strafrechtelijke handhaving	104
10.2	Wijzigingen in verband met het toezicht op de schouw	105
10.3	Overige bestuursrechtelijke handhaving door de gemeente	105
10.4	Interbestuurlijk toezicht	106
11.	Rechtsbescherming.....	106
11.1	Bestuursrechtelijke rechtsbescherming.....	106
11.2	Civielrechtelijke rechtsbescherming	107
12.	Financiële gevolgen	107
13.	Consultatie en overleg.....	109
13.1	Versterking zelfbeschikking en verruiming van mogelijkheden	110
13.1.1	Humaan composteren (veraarden).....	110
13.1.2	Resomatie als nieuwe bestemming.....	111
13.1.3	Gezamenlijke bestemming van lichamen van overledenen.....	111
13.1.4	Flexibilisering van de termijnen voor bestemming	112
13.1.5	Verruiming mogelijkheden rondom de as-bestemming en begraven.....	112
13.1.6	Opdrachtgeverschap en consumentenbescherming.....	113
13.1.7	Zelfbeschikking	115
13.2	Vaststelling aard overlijden, doodsoorzaak en identiteit overledene.....	115
13.2.1	De aard van het overlijden en de doodsoorzaak.....	115
13.2.2	Het overlijdensonderzoek	115
13.2.3	De vaststelling van de identiteit.....	119
13.2.4	Forensisch arts in plaats van gemeentelijk schouwarts.....	120
13.2.5	Nader onderzoek	120
13.2.6	NODOK-procedure	120
13.2.7	Beperkingen bij mogelijk niet-natuurlijk overlijden	121
13.3	Modernisering van de overige bepalingen	121
13.3.1	Identificatie van de overledene.....	121
13.3.2	Lichamelijke integriteit	122
13.3.3	Grafrechten en grafrust.....	122
13.3.4	Ruimen van graven.....	123
13.3.5	Versterking positie nabestaanden	124
13.3.6	Modernisering van het kostenverhaal gemeenten.....	124
13.3.7	Verduidelijking rechten wegens religie en levensbeschouwing	125
13.4	Overige inbreng tijdens consultatie.....	125
14.	Inwerkingtreding en overgangsrecht	127

14.1	Inwerkingtreding.....	127
14.2	Overgangsrecht	127
15.	Evaluatie.....	128
16.	Transponeringstabel	129
	Artikelsgewijze toelichting.....	132

Algemeen deel

1. Inleiding

Het is van groot belang dat het lichaam van de overledene op een waardevolle en respectvolle manier wordt behandeld en dat, voor zover mogelijk, wordt gehandeld naar de wensen van de overledene. De wettelijke mogelijkheden voor de bestemming van het lichaam moeten aansluiten bij de maatschappelijke ontwikkelingen en persoonlijke wensen en waar mogelijk ook zoveel mogelijk ruimte laten voor de diversiteit aan wensen en tradities bij het afscheid van overledenen. De Wet op de lijkbezorging (hierna ook: Wlb) voldoet hier niet meer in alle opzichten aan en verdient ook in een aantal andere opzichten verbetering. In dit wetsvoorstel worden in de eerste plaats de keuzemogelijkheden uitgebreid voor de overledene en de nabestaanden die voorzien in de uitvoering van de bestemming. Zo wordt, naast de bestaande bestemmingen van begraven, cremeren en terbeschikkingstelling aan de wetenschap, met dit wetsvoorstel resomatie als nieuwe bestemming voor het lichaam van overledenen geïntroduceerd. Ook ten aanzien van de al bestaande bestemmingen biedt het wetsvoorstel nieuwe keuzemogelijkheden. Zo worden nieuwe regels gesteld voor de termijn waarbinnen het lichaam bestemd moet worden en ook wordt gezamenlijk begraven en cremeren mogelijk. Ten slotte worden onder andere wijzigingen voorgesteld voor de verbetering van de procedures voor het vaststellen van de identiteit en de aard van het overlijden, de borging van de integriteit van het lichaam van overledenen en de bescherming van nabestaanden. Het voorstel van Wet bestemming lichaam van overledenen (hierna: het wetsvoorstel), dat mede namens de minister van Justitie en Veiligheid en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport wordt ingediend¹, vervangt vanwege de veelheid aan wijzigingen de Wlb.

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de achtergrond en aanleiding van het wetsvoorstel. In hoofdstuk drie worden de hoofdlijnen van het voorstel besproken en moet worden gezien als een samenvatting van de belangrijkste onderdelen van de bestaande en de nieuwe wet. In hoofdstuk vier worden meer specifiek de wijzigingen ten opzichte van de Wlb toegelicht. Daarbij zal aandacht worden besteed aan de verruiming van de keuzemogelijkheden, de verbetering van de mogelijkheden tot het vaststellen van de identiteit en de aard van het overlijden, de rol van de officier van justitie, de burgemeester en de politie daarbij (het overlijdensonderzoek) en de modernisering van overige bepalingen. In hoofdstuk vijf wordt stilgestaan bij de verhouding tot hoger recht, waarna in hoofdstuk zes de verhouding tot het nationaal recht volgt. In hoofdstuk zeven worden de gevolgen van het wetsvoorstel voor de samenleving en het milieu beschreven, gevolgd door de uitvoeringsconsequenties in hoofdstuk acht. Hoofdstuk negen geeft een uiteenzetting van het toezichts- en handavingsinstrumentarium van het wetsvoorstel. In hoofdstuk tien wordt besproken welke vormen van rechtsbescherming open staan tegen besluiten en handelingen op grond van dit wetsvoorstel. De financiële gevolgen van het wetsvoorstel staan beschreven in hoofdstuk 11. Hoofdstuk 12 gaat in op de inbreng en verwerking van consultatie en overleg over het wetsvoorstel. Hoofdstuk 13 bespreekt de inwerkingtreding en het overgangsrecht. Deze memorie van toelichting wordt afgesloten met de artikelsgewijze toelichting.

Dit wetsvoorstel is niet van toepassing op Caribisch Nederland. Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (BES) beschikken over eigen regelgeving met betrekking tot de bestemming van lichamen van overledenen. Naar aanleiding van deze modernisering en gelet op het geldende principe van 'comply or explain'² zal in overleg worden getreden met de BES-eilanden om te bezien in hoeverre modernisering van de betreffende wetgeving van de openbare lichamen wenselijk en nodig is.

2. Achtergrond en aanleiding van het wetsvoorstel

2.1 Hoofdelementen en voorgeschiedenis van de Wet op de lijkbezorging

Per jaar overlijden in Nederland ongeveer 170.000 mensen.³ In de meeste gevallen kiest men voor cremeren of begraven. Nabestaanden kunnen de organisatie van de uitvaart zelf ter hand nemen, maar velen kiezen ervoor om dit (deels) uit handen te geven aan een uitvaartondernemer of

¹ Deze memorie van toelichting is dan ook mede namens de minister van Justitie en Veiligheid (JenV) en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) opgesteld.

² Kamerstukken II 2019/20, 35300-IV nr. 11.

³ Zie ook Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), 'Sterfte', te raadplegen via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/bevolkingsgroei/overlijden>. In 2022 en 2023 waren er in Nederland 170.000 sterfgevallen, in 2024 172.000 en in 2025 173.000.

uitvaartvereniging. Het overlijden van een dierbare is ingrijpend voor de nabestaanden en behoort tot een van de emotioneelste gebeurtenissen van het leven. Nabestaanden staan niet alleen. Ook de beheerders van begraafplaatsen, crematoria en mortuaria, vervoerders, verschillende toeleveranciers en uitvaartverzekeraars kunnen een belangrijke rol spelen bij de zorg voor het afscheid van overledenen.

Om te waarborgen dat op een zorgvuldige wijze wordt omgegaan met het lichaam van de overledene is het van belang om regels te stellen over de bestemming van het lichaam. Momenteel voorziet de Wlb hierin.⁴ Deze wet stelt regels over de gang van zaken en de rechten en plichten vanaf het moment van overlijden tot het moment waarop het lichaam van een overledene een bestemming heeft gekregen, en in bepaalde gevallen ook nog op de periode daarna. Het lichaam dient tijdig een bestemming te krijgen die gericht is op het doen vergaan van het lichaam, zoals bijvoorbeeld het geval is bij begraven en cremeren. Op den duur resteren van het lichaam slechts de botten en daarnaast mogelijk eventuele medische hulpmiddelen of restanten daarvan. De Wlb bepaalt limitatief welke bestemmingen van het lichaam zijn toegestaan, namelijk begraven, cremeren, terbeschikkingstelling aan de wetenschap en (in uitzonderlijke gevallen) het zeemansgraf. De wet kent met andere woorden een gesloten stelsel van bestemmingen. Als gevolg daarvan zijn andere bestemmingen niet toegestaan. Ten behoeve van de nagedachtenis aan de overledene is in de Wlb niet alleen de crematie van het lichaam geregeld, maar ook de bestemming van de as die daarna resteert. Bij de keuze voor een bestemming zijn de (vermoedelijke) wensen van de overledene leidend, voor zoverre dat redelijkerwijs kan worden gevergd.⁵ Eenieder kan bij leven zijn wensen over de bestemming van zijn lichaam na overlijden (laten) vastleggen, zodat de nabestaanden weten hoe zij het beste invulling kunnen geven aan de bestemming van het lichaam na overlijden. Ook wordt voorzien in overheidszorg als onbekend is wie de nabestaanden zijn of niemand in een bestemming voorziet.

In de Wlb zijn daarnaast de nodige bepalingen opgenomen ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten en de bescherming van de volksgezondheid. Deze overheidshandelingen kunnen de lichamelijke integriteit beperken waardoor in een wettelijke regeling voorzien om ervoor te zorgen dat de beperkingen voorzienbaar zijn om zo de bijzondere bescherming, die toekomt aan de integriteit van het lichaam die doorwerkt na het overlijden (artikel 11 Grondwet), te waarborgen.⁶

Het doel van de schouw is dat een arts zo spoedig mogelijk het lichaam van de overledene schouwt om vast te stellen dat de dood is ingetreden als gevolg van een natuurlijke doodsoorzaak of dat er mogelijk sprake is van een niet-natuurlijke doodsoorzaak (zoals misdrijven en ongevallen) waarop verdere actie dient te worden ondernomen. Een antwoord op de vraag wat de aard en oorzaak van het overlijden is geweest, kan nabestaanden helpen bij de rouwverwerking. Verder is de schouw van belang voor het samenstellen van de statistiek over doodsoorzaken. Deze statistiek kan meer inzicht geven in de stand van de volksgezondheid. Ten slotte wordt beoogd te voorkomen dat door begraving of crematie aanwijzingen van een strafbaar feit verloren gaan. Wanneer de behandelend arts meent dat geen sprake is van een natuurlijke doodsoorzaak of daaraan twijfelt licht hij terstond een forensisch arts (de gemeentelijke lijkschouwer) in, die vervolgens de schouw overneemt. Als van meet af aan het vermoeden bestaat dat sprake is van een niet-natuurlijke dood, bijvoorbeeld in geval van een lijkvinding, dan wordt direct de gemeentelijke lijkschouwer ingeschakeld. Als de gemeentelijke lijkschouwer niet overtuigd is van een natuurlijke dood of vaststelt dat sprake is van een niet-natuurlijke dood, deelt hij zijn bevindingen met de officier van justitie. Deze laatste kan vervolgens besluiten om een strafrechtelijk onderzoek te starten, als hij vermoedt dat het overlijden het gevolg is geweest van een strafbaar feit. In de praktijk wordt de gemeentelijke lijkschouwer hierbij thans al vaak geholpen door opsporingsambtenaren. De ambtenaar van de burgerlijke stand kan in geval van een niet-natuurlijk overlijden pas een verlot tot bestemming afgeven nadat de officier van justitie heeft bepaald dat het lichaam geen strafrechtelijk belang meer dient en het lichaam heeft vrijgegeven met een verklaring van geen bezwaar. Wanneer de behandelend arts of de gemeentelijke lijkschouwer ervan overtuigd is dat sprake is van een natuurlijke doodsoorzaak, geeft deze een verklaring (de verklaring van natuurlijk overlijden) af waarmee verlot voor de bestemming van het lichaam bij de ambtenaar van de

⁴ Wet van 7 maart 1991, houdende nieuwe bepalingen inzake de lijkbezorging (Wet op de lijkbezorging), Stb. 1991, 130-133 (laatst gewijzigd met ingang van 1 januari 2022, Stb. 2021, 408).

⁵ Zie artikel 18, eerste lid, tweede zin, Wlb.

⁶ Kamerstukken II 1978/79, 15463, nr. 2, p. 5.

burgerlijke stand⁷ kan worden aangevraagd. Zonder verlof van de ambtenaar van de burgerlijke stand kan niet worden overgegaan tot de bestemming.

Gelet op de maatschappelijke en persoonlijke belangen bij een goede bestemming van het lichaam van overledenen, in de Wlb aangeduid als lijkbezorging, is het nodig dat de wetgeving die daarop betrekking heeft, meegaat met haar tijd. Die wetgeving is dan ook al diverse keren aangepast. De eerste door het Nederlands parlement aanvaarde wettelijke regeling van de bestemming van het lichaam van overledenen en de procedure van de schouw – die kortweg werd aangeduid als de Begraafwet – stamt uit 1869.⁸ Die regeling voorzag in drie bestemmingen: begraven, terbeschikkingstelling aan de wetenschap en het zeemansgraf. Bij wetswijziging van 1955⁹ werd daar cremieren aan toegevoegd en werd de naam van de wet gewijzigd in de Wet op de lijkbezorging, waarna in 1968 cremieren gelijk werd gesteld aan begraven.¹⁰ Vervolgens is in 1991 de oude wet ingetrokken om middels een nieuwe wet tot een systematische herziening te komen.¹¹ In 2009 zijn in die nieuwe wet nog enkele wijzigingen doorgevoerd op het terrein van het begraven, cremieren en de schouw.¹² Inmiddels is de Wlb opnieuw aan een algehele modernisering toe. De toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft in haar brief van 17 januari 2019 aan de Tweede Kamer de voorbereiding van de modernisering van die wet aangekondigd.¹³ Gelet op de omvang van de wijzigingen wordt bij dit wetsvoorstel voorgesteld de Wlb te vervangen door een geheel nieuwe wet, met een citeertitel die beter aansluit bij het huidige spraakgebruik: de Wet bestemming lichamen van overledenen.

2.2 Aanleiding voor het wetsvoorstel

De afgelopen jaren is er een aantal ontwikkelingen geweest die tezamen aanleiding vormen voor dit wetsvoorstel.

De belangrijkste aanleiding is de belangstelling voor nieuwe bestemmingen voor het lichaam van overledenen naast de reeds toegestane bestemmingen, namelijk begraven, cremieren, de terbeschikkingstelling aan de wetenschap en het zeemansgraf. Een van de nieuwe bestemmingen is resomatie, ook wel bekend als alkalische hydrolyse.¹⁴ Bij toepassing van het proces van resomatie lost het lichaam van een overledene op in een basische vloeistof. Gesprekken tussen het Ministerie van BZK en een uitvaartonderneming over de mogelijkheden voor het introduceren van deze bestemming zijn in 2011 gestart.¹⁵ In het debat hierover met de Tweede Kamer in 2014 is ook gesproken over twee andere bestemmingen, te weten humaan composteren en cryomeren.¹⁶ Bij composteren wordt het lichaam gelegd in koolstofrijk materiaal, zoals houtsnippers, zaagsel en bladeren en verder blootgesteld aan stikstof, vocht en zuurstof. Dit leidt tot een microbiologische activiteit van bacteriën en schimmels en daarmee tot de afbraak van het lichaam. Het composteringsproces verloopt aanmerkelijk sneller wanneer de afbraakcondities (zoals percentage zuurstof, temperatuur en vocht gehalte) worden gemonitord en deze worden gecontroleerd in een afsluitbaar, roterend vat. Bij cryomeren wordt het lichaam afgekoeld en daarna in vloeibare stikstof gelegd, waardoor het broos wordt en in poedervorm uiteenvalt. Het resulterende poeder wordt gevriesdroogd en door aerobe bacteriën verteerd tot compost. De toenmalige Minister van BZK heeft in januari 2019 aangegeven positief te staan tegenover nieuwe bestemmingen en achtte het nadat zij in verband daarmee diverse onderzoeken¹⁷ had laten uitvoeren, wenselijk om de Gezondheidsraad advies te laten uitbrengen over de toelaatbaarheid van de diverse technieken om

⁷ De ambtenaar van de burgerlijke stand maakt na het ontvangen van de verklaring van natuurlijk overlijden een akte van overlijden op in de burgerlijke stand. Daarna wordt het overlijden geregistreerd in de Basisregistratie Personen. Deze activiteiten zijn echter niet geregeld in de Wlb of dit wetsvoorstel.

⁸ Wet van 10 april 1869, tot vaststelling van bepalingen betreffende het begraven van lijken, de begraafplaatsen en de begrafenisregten, Stb. 1869, 65.

⁹ Wet van 7 juli 1955, houdende bepalingen met betrekking tot de verbranding, de balseming en de schouwing van lijken, Stb. 1955, 390.

¹⁰ Wet van 26 september 1968, houdende wijziging van de Wet op de lijkbezorging, Stb. 1968, 494.

¹¹ Wet van 7 maart 1991, houdende nieuwe bepalingen inzake de lijkbezorging, Stb. 1991, 130-133.

¹² Wet van 12 juni 2009, houdende wijziging van de Wet op de lijkbezorging, Stb. 2009, 320.

¹³ Kamerstukken II 2018/19, 30696, nr. 44.

¹⁴ De Gezondheidsraad heeft in haar adviezen gekozen voor de technische benaming alkalische hydrolyse, omdat dit de naam is van het proces dat gevolgd wordt voor de ontbinding van het lichaam.

¹⁵ Kamerstukken II 2014/15, 30696, nr. 42.

¹⁶ Kamerstukken II 2014/15, 30696, nr. 39.

¹⁷ Kamerstukken II 2015/16, 30696, nr. 40, Kamerstukken II 2015/16, 30696, nr. 41, Kamerstukken II 2016/17, 30696, nr. 42, Kamerstukken II 2017/18, 30696, nr. 43.

het lichaam van een overledene een bestemming te geven.¹⁸ De Gezondheidsraad concludeerde na toetsing op veiligheid, waardigheid en duurzaamheid dat momenteel alleen resomatie toelaatbaar zou moeten zijn als nieuwe bestemming.¹⁹ De regeling van resomatie wordt nader toegelicht in paragraaf 4.1.1 van deze memorie van toelichting.

Naast de belangstelling voor nieuwe bestemmingen, was er ook aandacht voor de modernisering van de Wlb als geheel. De toenmalige Minister van BZK heeft hiertoe eerst in 2017 aangekondigd knelpunten in de uitvoeringspraktijk te gaan onderzoeken.²⁰ Vervolgens heeft het Kamerlid Den Boer (D66) in 2018 de initiatiefnota "Naar een moderne Uitvaartwet"²¹ ingediend, waarna de Tweede Kamer op 11 april 2019 een rondetafelgesprek met de uitvaartsector, betrokken organisaties en personen heeft gehouden. Op 28 mei 2019 vond een notaoverleg over de initiatiefnota plaats.²² Naar aanleiding hiervan heeft de Tweede Kamer diverse moties aangenomen die verzoeken om meer ruimte te bieden aan nieuwe maatschappelijke behoeften. Zo verzoekt de motie-Belhaj/Middendorp²³ het kabinet om met een wetswijziging het mogelijk te maken om in bepaalde gevallen van het verbod op gelijktijdig begraven en cremëren in één kist te kunnen afwijken. De motie-Belhaj/Özütok²⁴ verzoekt het kabinet te onderzoeken hoe mogelijk te maken dat personen binnen 24 uur na overlijden en op zon- en feestdagen kunnen worden begraven of gecremeerd. Ten slotte verzoekt de motie-Belhaj/Middendorp²⁵ te regelen dat de as zo snel als praktisch en op zorgvuldige wijze mogelijk is, bij voorkeur binnen een week na de crematie, kan worden opgehaald bij het crematorium. In zijn brief van 10 april 2020 heeft de toenmalige Minister van BZK de Tweede Kamer aangegeven op welke wijze hij deze onderdelen in de wet wil wijzigen (zie paragrafen 4.1.2, 4.1.3 en 4.1.4).²⁶ Ook de uitvaartsector heeft diverse suggesties gedaan om de Wlb te moderniseren, onder meer middels de zeven voorstellen van het samenwerkingsverband Uitvaartorganisaties Nederland van 20 april 2023.²⁷

Een andere belangrijke aanleiding voor dit wetsvoorstel is gelegen in de wens om het onderzoek waarbij de aard van het overlijden en de identiteit van overledenen wordt vastgesteld te verbeteren en, waar dat nog niet was gebeurd, expliciet wettelijk te normeren. De Taskforce lijkschouw en gerechtelijke sectie (hierna: Taskforce) heeft in 2017 op verzoek van de toenmalige Minister van Justitie en Veiligheid, mede namens de toenmalige Ministers van VWS en BZK, onderzoek gedaan naar de keten van lijkschouw en gerechtelijke sectie. Aanleiding daarvoor was het rapport "De lijkschouw en sectie beschouwd" van het Nederlands Forensisch Instituut (hierna: NFI)²⁸, waarin werd gesignaleerd dat de keten voorafgaand aan de beslissing van de officier van justitie tot het laten uitvoeren van een gerechtelijke sectie, niet goed functioneert en dat daardoor mogelijk strafbare feiten met dodelijk gevolg worden gemist. Het onderzoek van de Taskforce heeft geresulteerd in het rapport "De dood als startpunt"²⁹, waarin de Taskforce aanbevelingen heeft gedaan ter verbetering van de werking van de gehele keten. Dit wetsvoorstel kent diverse aanpassingen om deze keten beter te laten functioneren, waaronder uitbreiding van de rol en bevoegdheden van de forensisch (schouw)arts, de officier van justitie, de burgemeester en de politie. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 4.2.

¹⁸ Kamerstukken II 2018/19, 30 696, nr. 44.

¹⁹ Gezondheidsraad, Toelaatbaarheid nieuwe vormen van lijkbezorging, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 30696, nr. 49, Kamerstukken II 2020/21, 30696, nr. 51 (kabinetsreactie) en voor actualisering van het advies met reactie in 2025 Kamerstukken II 2025/26, 30696, nr. 60.

²⁰ Kamerstukken II 2016/17, 30696, nr. 42, zie ook Kamerstukken II 2018/19, 30696, nr. 44.

²¹ Initiatiefnota-Den Boer, "Naar een moderne Uitvaartwet", Kamerstukken II 2018/19, 35077, nr. 2.

²² Kamerstukken II 2018/19, 35077, nr. 12.

²³ Kamerstukken II 2018/19, 35077, nr. 5.

²⁴ Kamerstukken II 2018/19, 35077, nr. 10.

²⁵ Kamerstukken II 2018/19, 35077, nr. 11.

²⁶ Kamerstukken II 2019/20, 30696, nr. 48.

²⁷ Het gaat om de volgende zeven punten:

1) Maak invasieve handelingen aan een overleden lichaam voorbehouden handelingen (zie ook paragraaf 4.3.2); 2) Maak aansluiting bij een door de overheid erkende geschilleninstantie verplicht voor ondernemers in de uitvaartbranche (zie ook paragraaf 13.1.6); 3) Zorg dat de inzet van nieuwe vormen van lijkbezorging niet onnodig wordt vertraagd (zie ook paragraaf 4.1.5); 4) Maak het melden van medische risico's na overlijden verplicht (paragraaf 13.3.1); 5) Maak het opzettelijk schade toebrengen aan het lichaam van een overledene strafbaar (zie ook paragraaf 4.3.2); 6) Behoud minimaal twee weken als bewaartermijn van de as (zie ook paragraaf 4.1.4); 7) Pas de vereisten rond de grondwaterstand aan voor natuurbegraafplaatsen (zie ook paragraaf 13.4).

²⁸ Bijlage 2 bij Kamerstukken II 2017/18, 34550-VI, nr. 29.

²⁹ Taskforce lijkschouw en gerechtelijke sectie, "De dood als startpunt", Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34775-VI, nr. 91.

Naar aanleiding van berichtgeving over onwenselijke praktijken bij een uitvaartondernemer³⁰ wordt in dit wetsvoorstel ook voorgesteld om de lichamelijke integriteit van overledenen bij de voorbereiding van de bestemming beter te waarborgen.³¹ Het is gangbaar dat bij overledenen postmortale verzorging van het lichaam plaatsvindt ten behoeve van een goed afscheid van de overledene. Dit kan bijvoorbeeld bestaan uit het verrichten van invasieve handelingen, zoals het dichthechten van de mond ten behoeve van de opbaring of het verwijderen van medische hulpmiddelen. Aan deze postmortale zorg zijn in de Wlb thans geen eisen gesteld. Ter bescherming van de lichamelijke integriteit is het van belang om de toestemming als grondslag voor het verrichten van invasieve handelingen in het kader van de verzorging van de overledene, in de wet te verankeren en de informatiepositie van overledenen (bij leven) en nabestaanden daarover te verbeteren. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 4.3.2. Daarnaast introduceert dit wetsvoorstel meer mogelijkheden om bij een misdrijf een beroepsverbod op te leggen aan degenen die werkzaam zijn ten dienste van de bestemming van het lichaam van overledene, zie ook paragraaf 4.3.16.

Een andere aanleiding voor wetswijziging is de initiatiefnota van het Kamerlid Van Baarle (DENK) over eeuwigdurende grafrust³² van 27 oktober 2021. De initiatiefnota stelt dat de groep mensen die behoefte heeft aan eeuwigdurende grafrust momenteel enorm groeit, terwijl het aanbod tekortschiet. 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 in het land van hun voorouders. De initiatiefnota verzoekt om de mogelijkheden te onderzoeken om meer ruimte voor eeuwigdurende grafrust te realiseren. In reactie op de initiatiefnota³³ ziet het kabinet in het huidige artikel 28, eerste lid, Wlb voldoende mogelijkheden om eeuwigdurende grafrust, in de zin dat de grafrust eindeloos is en het graf niet geruimd wordt, te realiseren, namelijk middels particuliere grafrechten voor onbepaalde tijd en voor bepaalde tijd met recht op eindeloze verlenging (overgenomen in artikel 43, derde en vierde lid, van dit voorstel). Verder is in de kabinetsreactie een wetswijziging aangekondigd, zodat duidelijk is dat de rechten die toekomen aan kerkgenootschappen ook toekomen aan andere religieuze of levensbeschouwelijke instellingen. Zodoende wordt duidelijk dat bijvoorbeeld ook moskee-stichtingen en verenigingen recht hebben op een eigen begraafplaats of een gedeelte van de gemeentelijke begraafplaats. Voorliggend wetsvoorstel geeft invulling aan deze aankondiging. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 4.3.14.

Daarnaast is de modernisering van het staatsnoodrecht aanleiding om in dit wetsvoorstel een regeling te introduceren met het oog op een goede, respectvolle bestemming van de overledene in noodsituaties (buitengewone omstandigheden). Een dergelijke regeling ontbreekt nu nog. Met de voorgestelde regeling wordt het mogelijk om onder buitengewone omstandigheden en na een vastgelegde procedure aanvullende of afwijkende regels te stellen ten opzichte van de voorgestelde regeling. Dat kan bijvoorbeeld nodig zijn als bepaalde wettelijke voorschriften door de buitengewone omstandigheden niet meer uitvoerbaar zijn, bijvoorbeeld door buitengewoon veel sterfgevallen, uitval van nutsvoorzieningen en uitval van medewerkers die een rol hebben bij de bestemming of een combinatie daarvan. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.3.15 van het algemeen deel van de toelichting.

Bovendien zijn vragen van Kamerleden aanleiding geweest om de Wlb aan te passen. Het gaat dan onder meer om de vraag van het lid Bergkamp over de grafrust van onbekende overledenen (paragraaf 4.3.4) en vragen inzake het ruimen van graven (paragraaf 4.3.6).

Ook is gebleken dat de Wlb niet door iedereen als toegankelijk wordt ervaren. Het Kamerlid Den Boer heeft in haar initiatiefnota³⁴ signaleerd dat bepaalde aanduidingen door nabestaanden als grievend worden ervaren en ook vertegenwoordigers uit de uitvaartsector vinden de centrale begrippen uit de huidige wet, zoals 'lijk' en 'lijkbezorging' niet meer van deze tijd. Ook is het belangrijk dat de wet duidelijk is voor burgers, ondernemers en lokale overheden die een beroep willen doen op de wet of deze toepassen, zodat zij in voorkomende gevallen weten hoe zij moeten of kunnen handelen. Daarom heeft de toenmalige Minister van BZK in de haar brief van januari

³⁰ Uitzending Undercover Nederland, 13 oktober 2019.

³¹ Kamerstukken II 2019/20, 30696, nr. 46.

³² Kamerstukken II 2021/22, 35952, nr.2.

³³ Kamerstukken II 2021/22, 35952, nr.5.

³⁴ Initiatiefnota- Den Boer, "Naar een moderne Uitvaartwet", Kamerstukken II 2018/19, 35077, nr. 2.

2019³⁵ aan de Tweede Kamer aangekondigd dat ouderwets en omslachtig taalgebruik wordt aangepast om de wet- en regelgeving eenvoudiger leesbaar te maken. In dit wetsvoorstel wordt het woord 'lijk' daarom vervangen door 'het lichaam van de overledene' en de term 'lijkbezorging' door 'bestemming'. Ook wordt de 'lijkschouw' voortaan aangeduid als de 'schouw' en de 'gemeentelijke lijkschouwer' als 'forensisch arts'. Verder zijn in dit wetsvoorstel diverse artikelen verduidelijkt en zijn een aantal relevante werkafspraken uit de praktijk gecodificeerd. In voorkomende gevallen wordt dat hieronder toegelicht.

Ten slotte is de modernisering van de Wlb aangegrepen om te bezien of het aangewezen is om bepalingen uit de Wlb aan te passen ten behoeve van inhoudelijke verduidelijking en betere aansluiting op andere wetgeving. Voor betere aansluiting op overige regelgeving is de regeling aangepast ten aanzien van de vestiging van begraafplaatsen, crematoria en resomatoria (paragraaf 4.3.13), het toezicht (paragraaf 4.3.16) en de rechtsbescherming (paragraaf 4.3.17). De regeling is verduidelijkt ten aanzien van de bestemming van lichamen ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek of wetenschappelijk onderwijs in het algemeen belang van de volksgezondheid (en eventueel ontleding) (paragraaf 4.3.7) en voorziening van gemeenten in de bestemming (paragraaf 4.3.11). Daarnaast is omwille van de duidelijkheid een regeling geïntroduceerd over lichaamsdelen (paragraaf 4.3.7). Ten slotte heeft de consultatie aanleiding gegeven tot uiteenlopende aanpassingen, waaronder de versterking van de positie van nabestaanden (paragraaf 4.3.10). De reacties tijdens de consultatie en de reactie erop zijn nader toegelicht in hoofdstuk 13.

2.3 Visie en uitgangspunten van het wetsvoorstel

Hoewel weinig zo onveranderlijk is als het gegeven dat we op enig moment komen te overlijden, verandert wel de manier waarop we met het overlijden omgaan. Zo is er, zoals hiervoor is toegelicht, de behoefte om het lichaam van een overledene naast de reeds volgens de wet toelaatbare bestemmingen als begraven en cremeren ook een andere bestemming te kunnen geven, zoals resomatie. Ook de maatschappelijke en persoonlijke behoeften bij het afscheid van een overledene zijn de afgelopen decennia veranderd. Er is vandaag de dag meer behoefte aan een persoonlijk afscheid dat past bij het karakter van de overledene. Deze wijzigingen in behoeften hebben echter geen consequenties voor de vier fundamentele uitgangspunten waarvan de Wlb uitgaat. Die vier uitgangspunten worden dan ook in dit wetsvoorstel gehanteerd.

2.3.1 Limitatieve regeling bestemmingen voor alle overledenen

Het bestemmen van het lichaam van een overledene is een aangelegenheid die ons allen aangaat, omdat zij ons allen op enig moment treft. Dat hangt niet alleen samen met de eindigheid van het leven die ons en onze dierbaren raakt, maar ook met de gevolgen voor onze omgeving. Het bestemmen van het lichaam is dan ook niet alleen een persoonlijke aangelegenheid, maar ook een maatschappelijke aangelegenheid. Het is van belang dat een bestemming voor het lichaam van een overledene toelaatbaar is, met oog voor de menselijke waardigheid, duurzaamheid en veiligheid. Het beoordelen van de toelaatbaarheid vergt een zorgvuldig proces, waarbij de verschillende belangen goed kunnen worden afgewogen. Het wetgevingsproces en het primaat van de wetgever zijn hiervoor de passende waarborg. Verder regelt dit wetsvoorstel in navolging van de Wlb de rechten en plichten die samenhangen met een bepaalde bestemming. Hieruit volgt dat de bestemmingen voor het lichaam steeds wettelijk worden geregeld, waarbij een nieuwe bestemming wetswijziging vergt.

Het bestemmen van het lichaam veronderstelt ontbinding van het lichaam. Bestemming van het lichaam is het doel van de Wlb en dit wetsvoorstel.³⁶ Er is daarbij onderscheid tussen een reguliere en een bijzondere bestemming voor het lichaam van de overledene. In de Wlb gelden begraven en cremeren als reguliere bestemmingen. Dit wetsvoorstel voegt daaraan resomatie toe. Bestemming ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek of wetenschappelijk onderwijs in het algemeen belang van de volksgezondheid en het zeemansgraf blijven ook in dit wetsvoorstel bijzondere bestemmingen met afwijkende procedures, welke zijn beschreven in hoofdstuk 9 van het wetsvoorstel. Waar de Wlb voor het zeemansgraf volstond met een delegatiebepaling, kent dit wetsvoorstel hiervoor een wettelijke regeling, omdat vergelijkbare bepalingen voor begraven en cremeren ook op wettelijk niveau zijn geregeld en er geen reden is gezien om dit op een lager niveau te regelen. De inhoud van de regeling blijft gelijk: een zeemansgraf is alleen toegestaan indien diegene aan boord overlijdt en een zeemansgraf wenst of als naleving van de regels

³⁵ Kamerstukken II 2018/19, 30696, nr. 44.

³⁶ Zie ook artikel 1 Wlb en artikel 3 van dit wetsvoorstel

onuitvoerbaar is of als de gezondheidssituatie aan boord dat vergt.³⁷ Aan dit hoofdstuk wordt een eigen grondslag voor bestemming ten behoeve van wetenschappelijk forensisch onderzoek toegevoegd. Om ook de toelaatbaarheid van nieuwe technieken te kunnen onderzoeken is verder een aparte regeling getroffen die tijdelijke en beperkte afwijking van het gesloten stelsel mogelijk maakt.

Omwille van de menselijke waardigheid is het van belang dat ieder lichaam een bestemming krijgt en dat het lichaam van een overledene niet aan zijn lot wordt overgelaten. Dit geldt ook voor lichaamsdelen, die met dit wetsvoorstel ter verduidelijking een eigen regeling krijgen, gebaseerd op de regeling voor het lichaam van overledene. De verantwoordelijkheid voor de bestemming van het lichaam van de overledene kan liggen bij een nabestaande of iemand anders die die rol op zich neemt, al dan niet in de rol van opdrachtgever van een uitvaartverzorger. Om te borgen dat het lichaam altijd een bestemming krijgt, is het aan de burgemeester om zorg te dragen voor de bestemming als niemand anders daar zorg voor draagt (zie artikel 32). Iedereen verdient immers een bestemming, ook bij onvermogen of zonder voorzieningen daartoe en daar dient de overheid garant voor te staan.

Ten slotte gaat dit wetsvoorstel, zoals uit voorgaande al blijkt en in navolging van de Wlb, uit van een gesloten stelsel. Dit gesloten stelsel dient ter bescherming van het lichaam van de overledene, de nabestaanden, de veiligheid en het milieu. Het gesloten stelsel bestaat niet alleen uit een limitatieve opsomming van bestemmingen, maar schrijft ook de plaats van de betreffende bestemming voor, een vergunningstelsel daarbij en de nadere vormgeving van de bestemming.³⁸ Bovendien regelt artikel 37 dat het verboden is een begraafplaats, crematorium, resomatorium of plaats van bijzetting ter beschikking te stellen of te gebruiken, als deze niet volgens de bij of krachtens deze wet gestelde regels is aangelegd of in gebruik is genomen. Overtredingen hiervan zijn strafbaar gesteld in artikelen 88, 89 en 90.

2.3.2 Bestemming volgens wens overledene

In de tweede plaats blijft het uitgangspunt dat de bestemming plaatsvindt volgens de wens of vermoedelijke wens van de overledene voor zoverre dat redelijkerwijs gevergd kan worden, zoals in paragraaf 2.1 is opgemerkt. Het blijft daarbij een eigen verantwoordelijkheid van eenieder om tijdig wensen over de bestemming van zijn lichaam na zijn overlijden vast te leggen en kenbaar te maken, zodat over deze wensen bij de nabestaanden geen misverstanden kunnen ontstaan. Het gaat dan om wensen inzake het soort bestemming, de plaats van de bestemming en het al dan niet gezamenlijk bestemmen. De keuzevrijheid over het eigen afscheid en de bestemming van het eigen lichaam ondersteunt dit uitgangspunt. Om het belang van dit tweede uitgangspunt goed tot uitdrukking te laten komen, zijn de betreffende artikelen aan het begin van het wetsvoorstel opgenomen (de artikelen 4, 5 en 6). Diverse voorgestelde wijzigingen in dit wetsvoorstel dragen bij aan de verruiming van de keuzemogelijkheden, zoals de resomatie als nieuwe bestemming, de gezamenlijke bestemming en de vereenvoudiging van regels ten behoeve van het begraven binnen 24 uur. Paragraaf 4.1 gaat nader op deze wijzigingen in. Indien iemand de wensen over de bestemming niet of onvoldoende duidelijk heeft gemaakt, is het aan de nabestaanden om de vermoedelijke wens te construeren. Ten slotte kan van de nabestaanden alleen worden verwacht dat zij invulling geven aan de wens of vermoedelijke wens voor zover dit redelijk is. Van de nabestaanden mag bijvoorbeeld niet worden verwacht dat zij zorgdragen voor een gewenste onwettige bestemming.

2.3.3 Minimale regeling

Het derde uitgangspunt dat dit wetsvoorstel hanteert, is dat er niet méér wordt geregeld dan wat, vanuit het oogpunt van de bescherming van de volksgezondheid, gelet op het belang van het

³⁷ Dit wetsvoorstel biedt dus geen ruimte aan een zeemansgraf, waarbij de overledene na overlijden op land aan boord wordt genomen om vervolgens overboord gezet te worden. Deze wijze van bestemming, welke wordt beschouwd als een nieuwe vorm van bestemming, is ook niet overwogen, omdat hieraan geen maatschappelijke behoefte is gebleken.

³⁸ Het gesloten stelsel van bestemmingen is geregeld in artikel 3. Het gesloten stelsel van plaatsen met vergunningstelsel is geregeld in artikelen 38, 39, 41, 58, 63, 69 en 71. De nadere voorschriften inzake een bestemming zijn beschreven in de betreffende hoofdstukken.

opsporen van strafbare feiten en de bescherming van grondrechten, noodzakelijk is.³⁹ De publieke belangen zijn in paragraaf 2.1 al kort beschreven. De grondrechten betreffen de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, de onaantastbaarheid van het lichaam, de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het recht op gezins- en familielevens. Door niet meer te regelen dan strikt nodig is, blijft er zoveel mogelijk ruimte voor invulling naar de eigen wensen van de overledene of als die onbekend zijn, naar zijn vermoedelijke wensen of de wensen van de nabestaanden. Ook moeten de wettelijke voorschriften de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging niet onnodig belemmeren. Het moet bovendien mogelijk blijven dat de nabestaanden de bestemming en het afscheid zelf ter hand kunnen nemen met inachtneming van de wettelijke voorschriften. De nabestaanden kunnen de bestemming en het afscheid ook overlaten aan een ander. Het is gangbaar dat een uitvaartverzorger wordt ingeschakeld voor de organisatie van het afscheid. In dat geval dient de vrijheid van ondernemerschap in acht te worden genomen.⁴⁰ Er is namelijk niet alleen een grote diversiteit aan wensen bij overledenen, maar ook in uitvaartverzoorgers die daarin kunnen voorzien. De redenen om een bepaalde uitvaartverzorger in te schakelen lopen uiteen, zoals de voorwaarden van een eventueel afgesloten uitvaartverzekering of ervaringen van familie en vrienden.⁴¹ Er kunnen ook religieuze en levensbeschouwelijke wensen van belang zijn of de wens om de lokale gemeenschap een centrale rol te geven, zoals bij uitvaartverenigingen die gebaseerd zijn op nabuurschap.⁴² Ook zijn er ook mensen die geen behoefte hebben aan een ceremonie en bijvoorbeeld kiezen voor een (sobere) technische crematie. Het is wenselijk dat de wet zo veel mogelijk ruimte biedt aan deze diversiteit. Verder houdt dit wetsvoorstel rekening met veel situaties, maar niet met alle mogelijk denkbare situaties. Hiermee moet een onnodig zware regeling en onnodige regeldruk voorkomen worden. Dit moet de uitvoerbaarheid ten goede komen. Naar verwachting biedt dit wetsvoorstel voldoende aanknopingspunten om ook in onvoorziene situaties tot een passende oplossing te komen.

Dit wetsvoorstel kent naast uiteenlopende plichten en verboden ook diverse mogelijkheden. Het is daarbij aan de houder van de begraafplaats, crematorium of resomatorium om daar al dan niet voorzienend in op te treden. In enkele gevallen is dat ook geëxpliciteerd, zoals in het geval van een gezamenlijke bestemming. Gemeentebesturen kunnen gemeenten bij gemeentelijke verordening en in het kader van een vergunningverstrekking nadere regels en eisen stellen, welke betrekking kunnen hebben op zowel gemeentelijke als bijzondere voorzieningen of daarbuiten. Ook in, zoals bijvoorbeeld het geval waarin niets is geregeld kunnen houders van begraafplaatsen, crematoria en resomatoria nadere regels of voorwaarden stellen. Voor al deze nadere eisen en regels geldt uiteraard dat deze niet in strijd mogen zijn met de wettelijke regels uit dit wetsvoorstel of andere regelgeving die van toepassing is.

2.3.4 Overheidszorg

Een vierde uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat de gemeente zorgdraagt voor enkele waarborgen.⁴³ De overheidszorg bij het bestemmen van overledenen lijkt bij uitstek een taak die zo dicht mogelijk bij de bevolking moet worden belegd, en ligt daarom van oudsher bij de gemeente. Dit moet ook voorkomen dat een taak aan twee overheidslagen wordt toebedeeld. Dat laat onverlet dat in specifieke situaties die niet in de Wlb of dit wetsvoorstel zijn geregeld het passend kan zijn dat een andere overheidslaag een taak aan zich trekt. In het geval van oorlogsslachtoffers wordt er een nationaal belang gezien en gelden er diverse nationale en internationale verdragen⁴⁴. Met financiering door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) draagt de Oorlogsgravenstichting zorg voor de graven en de grafurst van oorlogsslachtoffers. Dit gebeurt op speciaal ingerichte erevelden, of in samenwerking met de gemeente op lokale begraafplaatsen. Verder kan het in buitengewone situaties aangewezen zijn dat andere bestuurslagen taken en bevoegdheden aan zich trekken (zie ook paragraaf 4.3.15).

³⁹ Dit sluit ook aan bij het algemene uitgangspunt dat alleen wordt besloten tot het tot stand brengen van een regeling indien de noodzaak daarvan is komen vast te staan. Zie ook aanwijzing 2.2 van de aanwijzingen voor de regelgeving.

⁴⁰ Vastgelegd in artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

⁴¹ Bijlage 990436 bij Kamerstukken II 2019/20, 30696, nr. 48 en bijlage 1122387 bij Kamerstukken II 2023/24, 30696, nr. 58.

⁴² De uitvaartverenigingen spreken van 'noaberschap'.

⁴³ Zie ook Kamerstukken II, 1970/71, 11256, nr. 2 en Kamerstukken II 1982/83, 11256, nr. 26 en Handelingen II, 7 december 1982 inzake de behandeling van het wetsontwerp Nieuwe bepalingen inzake de lijkbezorging (Wet op de lijkbezorging) (11256).

⁴⁴ De diverse nationale en internationale verdragen zijn te vinden op <https://oorlogsgravenstichting.nl/statuten-en-overeenkomsten>

Uitgangspunt is dat de overheidszorg wordt verleend door gemeenten. De gemeentelijke overheidszorg bestaat uit verschillende taken. Indien niemand zorg draagt voor een schouw, draagt de burgemeester daarvoor zorg. Als de identiteit van een overledene niet vaststaat, draagt de burgemeester daarnaast ook zorg voor het vaststellen van de identiteit van de overledene. Verder draagt de burgemeester ook in dit wetsvoorstel zorg voor een bestemming als niemand anders daarin voorziet. Daarnaast blijft de taak van de gemeente behouden om te voorzien in een gemeentelijke begraafplaats. Hiermee wordt beoogd begraven als bestemming voor eenieder – ongeacht diens levensovertuiging – en op redelijke tijden mogelijk te maken. Als een gemeente bovendien eigenaar is van een binnen haar grenzen gevestigd crematorium, gelden de regels voor een gemeentelijke begraafplaats ook voor dat gemeentelijke crematorium. De uitgifte van graven op de gemeentelijke begraafplaats gebeurt op een kostendekkende wijze; de tarieven worden zodanig vastgesteld dat de geraamde baten van de rechten niet uitgaan boven de geraamde lasten.⁴⁵ Verder geldt ter ondersteuning van een toegankelijk karakter van de gemeentelijke begraafplaatsen het recht van kerkgenootschappen om een deel van die begraafplaats in gebruik te nemen als zij geen gebruik maken van hun recht om een eigen begraafplaats te houden. In dit wetsvoorstel wordt verduidelijkt dat dit recht toekomt aan alle religieuze en levensbeschouwelijke instellingen (zie verder paragraaf 4.3.14).

De gemeente beoordeelt ook de vestiging van begraafplaatsen, crematoria en resomatoria. Dit wetsvoorstel brengt wijzigingen aan in het vestigingsproces van begraafplaatsen, crematoria en resomatoria (zie verder paragraaf 4.3.13). Ook wijzigt dit wetsvoorstel het gemeentelijk toezicht op deze voorzieningen (zie verder paragraaf 4.3.16). Verder behoudt de gemeente haar verordenende bevoegdheid, voor zoverre deze niet in strijd is met dit wetsvoorstel⁴⁶. Deze verordenende bevoegdheid van de gemeente volgt overigens ook al uit artikel 127 van de Grondwet en artikel 120 van de Gemeentewet, maar omwille van duidelijkheid voor de uitvoeringspraktijk is deze bepaling in dit wetsvoorstel behouden.

Dit wetsvoorstel introduceert een regeling voor buitengewone omstandigheden, zoals een ramp met veel slachtoffers, een besmettelijke ziekte of een andere crisis (staatsnoodrecht). Wanneer deze situatie van toepassing wordt verklaard kunnen bij ministeriele regeling afwijkende regels worden gesteld. Verder is het in buitengewone omstandigheden mogelijk dat de minister van BZK bepaalde of alle bevoegdheden van gemeentelijke en provinciale bestuursorganen aan zich trekt of een andere autoriteit daarmee belast.

2.3.5 Nabestaanden

Hoewel de Wlb en dit wetsvoorstel vooral zien op wat er moet gebeuren met het lichaam van overledene, bevatten beiden tevens een regeling die raakt aan de nabestaanden. Het overlijden van een dierbare is ingrijpend voor de nabestaanden en behoort tot een van de meest emotionele gebeurtenissen van het leven. Nabestaanden worden naast deze emoties in eerste instantie geconfronteerd met het regelen van het afscheid en de bestemming van overledene. Na het afscheid is de nagedachtenis van belang. Dit wetsvoorstel regelt in navolging van de Wlb de mogelijkheden voor deze nagedachtenis, middels de grafrust en grafrechten bij begraven en de mogelijkheden met de asbus en het verstrooien van de as bij cremeren. De mogelijkheden bij cremeren zijn ook van toepassing op de vaste stof na resomatie. Verder wordt in navolging van de Wlb de traceerbaarheid van de overledenen bevorderd middels de regeling van registers (zie paragraaf 4.3.3). De rol van de nabestaanden wordt in dit wetsvoorstel versterkt.⁴⁷ Eerste- en tweedegraads familie en de partner van de overledene dienen te worden geïnformeerd over het overlijden en in de gelegenheid te worden gesteld om afscheid te nemen van overledene, zie ook paragraaf 4.3.10.

⁴⁵ Bij gemeentelijke verordening op grond van artikel 229, eerste lid, onder a, in samenhang gelezen met artikel 229b, eerste lid, Gemeentewet. Zie HR 7 mei 1997, nr. 31 920, *V N* 1997, p. 194.

⁴⁶ Zie ook artikel 98 in navolging van artikel 90 Wlb. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld nadere regels stellen ten behoeve van het vervoer en het bewaren van de overledene, de orde op een begraafplaats, de overschrijving van de rechten op een particulier graf, het ruimen van een graf, de tijden van begraven, cremeren en asbestemming, de grafbedekking, het aantal overledenen in een graf, het aantal bijzettingen, het register en graven met een historische betekenis.

⁴⁷ Dit doet ook recht aan de bescherming die hen toekomt op grond van het recht op gezins- en familielevens op grond van artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)

2.3.6 Vaststelling van de aard van het overlijden en de doodsoorzaak

Uit het recht op leven (artikel 2 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)) vloeit de positieve verplichting voor de Staat voort om de aard van het overlijden en de doodsoorzaak vast te stellen, te onderzoeken of een ander verantwoordelijk is voor de dood, in dat geval de schuldige(n) te vervolgen of ter verantwoording te roepen en voor gepaste genoegdoening te zorgen voor het slachtoffer of diens nabestaanden.⁴⁸ Op de Staat rust de plicht hier op eigen initiatief te handelen, zoals door de uitvoering van een schouw bij overlijden en eventueel een overlijdensonderzoek.⁴⁹ De schouw van elk lichaam van een overledene dient dus een zwaarwegend publiek belang.

Zoals in paragraaf 2.2 is beschreven, heeft de Taskforce onderzoek gedaan naar de keten van lijkschouw en gerechtelijke sectie. Het onderzoek van de Taskforce heeft geresulteerd in het rapport *'De dood als startpunt'*⁵⁰, waarin de Taskforce aanbevelingen heeft gedaan ter verbetering van de werking van de gehele keten van lijkschouw en gerechtelijke sectie. Dit wetsvoorstel kent diverse aanpassingen om deze keten beter te laten functioneren, waaronder uitbreiding van de rol en bevoegdheden van de forensisch (schouw)arts, de officier van justitie, de burgemeester en de politie. Het rapport van de Taskforce heeft aanleiding gegeven om in de wet een regeling te treffen van aanvullende bevoegdheden voor de forensisch arts om onderzoek te doen naar de aard van het overlijden en de doodsoorzaak en het toezicht op de schouw. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is tevens gebleken dat het nodig is om, grotendeels in lijn met aanbevelingen van de Taskforce, enkele bevoegdheden voor de politie wettelijk te regelen. Zie paragraaf 4.2 voor een uitgebreide toelichting.

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Dit hoofdstuk zet de hoofdpijnen van het wetsvoorstel uiteen. Veel bepalingen komen overeen met de bepalingen uit de Wlb. In het volgende hoofdstuk worden de verschillen met de Wlb toegelicht.

De vaststelling van de aard van het overlijden en de doodsoorzaak

Na het overlijden van een persoon onderzoekt een arts zo spoedig mogelijk het lichaam: de schouw.⁵¹ Het doel hiervan is vast te stellen of het gaat om een natuurlijk overlijden, of dat er aanwijzingen zijn voor een niet-natuurlijk overlijden, bijvoorbeeld door een ongeval, zelfdoding of een misdrijf. Dit wordt de aard van het overlijden genoemd. Ook heeft de schouw als doel om de doodsoorzaak vast te stellen. De schouw wordt doorgaans verricht door de behandelend arts. Bij een minderjarige overledene stemt hij dit altijd af met de gespecialiseerde, forensisch arts, ongeacht of sprake lijkt van een natuurlijk overlijden.⁵² Indien de arts overtuigd is van een natuurlijk overlijden, geeft hij een verklaring van natuurlijk overlijden af.⁵³ Als de behandelend arts constateert dat er geen sprake is van een natuurlijk overlijden of daaraan twijfelt, moet hij een forensisch arts inschakelen.⁵⁴ Als de forensisch arts op basis van uitwendig onderzoek aan het lichaam (kloppen, voelen, kijken) dat noodzakelijk acht voor de vaststelling van de aard van overlijden en de doodsoorzaak, is deze bevoegd om aanvullend onderzoek te verrichten of te laten verrichten.⁵⁵ Hierbij valt te denken aan een scan of het afnemen van urine of ander lichaamsmateriaal.⁵⁶ Wanneer hij op basis van de uitkomsten daarvan nog steeds geen verklaring van natuurlijk overlijden kan afgeven, neemt hij direct contact op met de officier van justitie.⁵⁷

Bij een mogelijk niet-natuurlijk overlijden, kan de politie een overlijdensonderzoek starten onder gezag van de officier van justitie. Zodra dit onderzoek daadwerkelijk aanwijzingen oplevert dat een

⁴⁸ Zie o.a. EHRM 8 juli 2004, nr. 53924/00 (*Vo/Frankrijk*), EHRM 30 november 2004, nr. 48939/99 (*Öneryildiz/Turkije*) en EHRM 12 maart 2013, nr. 16281/10 (*Aydan/Turkije*). Zie J.H. Gerards, 'Right to Life', in: P. van Dijk e.a. (red.), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Cambridge: Intersentia 2018, p. 377.

⁴⁹ EHRM 6 juli 2005, nr. 43577 en 43579/98 (*Nachova/Bulgarije*).

⁵⁰ Taskforce lijkschouw en gerechtelijke sectie, *'De dood als startpunt'*. Een onderzoek naar de keten van lijkschouw en gerechtelijke sectie, bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34775-VI, nr. 91.

⁵¹ Artikel 7, eerste lid

⁵² Artikel 10, tweede lid

⁵³ Artikel 10, eerste lid

⁵⁴ Artikel 7, derde lid

⁵⁵ Artikel 7, vijfde lid

⁵⁶ Artikel 7, zesde lid

⁵⁷ Artikel 10, derde lid

overlijden het gevolg zou kunnen zijn van een strafbaar feit, brengt de politie dit onder de aandacht van de officier van justitie.⁵⁸

Op het moment dat de officier van justitie vaststelt dat er sprake is van een verdenking dat het overlijden het gevolg is van een strafbaar feit, valt het onderzoek onder het regime van het Wetboek van Strafvordering. Het lichaam wordt pas vrijgegeven wanneer de officier geen strafdorderlijk belang meer ziet. De officier geeft dan een verklaring van geen bezwaar af.⁵⁹

Voorwaarden voor bestemming van het lichaam

Voordat het lichaam mag worden bestemd, is een verlot tot bestemming vereist vande ambtenaar van de burgerlijke stand,⁶⁰ nadat een verklaring van natuurlijk overlijden is afgegeven door de behandelend arts of forensisch arts; óf als de officier van justitie een verklaring van geen bezwaar heeft afgegeven.⁶¹ Degene die het verlot heeft aangevraagd, voorziet in de bestemming van het lichaam van overledene (opdrachtgever) en heeft daartoe ook de zeggenschap over dit lichaam⁶². Daarbij kan het ook gaan om postmortale zorg, welke is gericht op het goed afscheid kunnen nemen van de overledene en het voorbereiden van de bestemming. Indien de postmortale zorg bestaat uit invasieve handelingen, zoals puncties of het verwijderen van medische hulpmiddelen, vergt dat toestemming van de overledene bij leven of de opdrachtgever. Gelet op het recht op familieleven, heeft de opdrachtgever de plicht om naaste familie te informeren over het overlijden en hen in de gelegenheid te stellen om afscheid te nemen, tenzij dat redelijkerwijs niet geveerd kan worden.

Ter invulling van het zelfbeschikkingsrecht, schrijft dit wetsvoorstel voor dat de bestemming van het lichaam van overledene zoveel mogelijk moet plaatsvinden in overeenstemming met de wens of vermoedelijke wens van de overledene.⁶³ De overledene kan daarbij een keuze maken tussen de bestemmingen die bij wet zijn toegestaan, zoals begraven, cremieren, resomatie, of een bijzondere bestemming zoals bijvoorbeeld in het algemeen belang van de wetenschap. Verder biedt dit wetsvoorstel de ruimte voor gezamenlijke bestemming, indien de overledenen ongeveer tegelijkertijd zijn overledenen, dat zo gewild zouden hebben en als de houder van de begraafplaats, crematorium of resomatorium in die mogelijkheid voorziet.⁶⁴

Cremieren of resomieren mag wegens het opsporingsbelang niet eerder plaatsvinden dan 36 uur na het overlijden, tenzij de burgemeester daarmee instemt in overleg met de officier van justitie.⁶⁵ Voor begraven binnen 36 uur is die instemming niet nodig. Hiermee neemt het wetsvoorstel een belemmering weg om snel tot begraven over te gaan als de behoefte daartoe bestaat en als dat gelet op de te doorlopen procedures inzake de schouw en het verlot mogelijk is. De termijnen zijn niet van toepassing in het geval van een mogelijk niet-natuurlijk overlijden.⁶⁶ Tevens geldt er een uiterste termijn van tien dagen na overlijden, tenzij er uitstel wordt verleend.⁶⁷ Dit uitstel kan nodig zijn om bijvoorbeeld familie uit het buitenland afscheid te laten nemen of bij grote drukte op begraafplaatsen en crematoria.

De bestemmingen

De Wbto regelt uitputtend welke bestemmingen zijn toegestaan: begraving, crematie, resomatie, bestemming in het algemeen belang van de volksgezondheid, of ten behoeve van forensisch wetenschappelijk onderzoek, in specifieke situaties bij overlijden aan boord het zeemansgraf en ten slotte wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van de beoordeling van de toelaatbaarheid van een techniek als nieuwe bestemming.

Begraving vindt plaats op een begraafplaats. De wet maakt daarbij onderscheid tussen twee typen: gemeentelijke begraafplaatsen, die eigendom zijn van, en beheerd worden door de gemeente, en bijzondere begraafplaatsen, die bijvoorbeeld worden beheerd door religieuze of levensbeschouwelijke instellingen. Elke gemeente is wettelijk verplicht om zelfstandig of samen

⁵⁸ Artikel 15, vijfde lid

⁵⁹ Artikel 16, tweede lid

⁶⁰ Artikel 25, eerste lid

⁶¹ Artikel 25, derde lid

⁶² Artikel 6

⁶³ Artikel 6, eerste lid

⁶⁴ Artikel 4, tweede lid

⁶⁵ Artikel 27, tweede lid

⁶⁶ Artikel 16, eerste lid

⁶⁷ Artikel 28, tweede lid

met andere gemeenten een gemeentelijke begraafplaats beschikbaar te stellen.⁶⁸ Verder hebben kerkgenootschappen en andere religieuze of levensbeschouwelijke instellingen recht op een eigen begraafplaats of een gedeelte van de gemeentelijke begraafplaats.⁶⁹ Op die manier blijft begraven voor iedereen toegankelijk, ongeacht geloofsovertuiging. De wet maakt verder onderscheid tussen algemene en particuliere graven. Algemene graven worden uitgegeven door de houder van de begraafplaats zonder dat sprake is van een rechthebbende.⁷⁰ Particuliere graven worden uitgegeven aan een rechthebbende die bepaalt wie daar wordt begraven.⁷¹ Voor beide geldt een minimale grafrusttermijn van tien jaar.⁷² Particuliere grafrechten kunnen voor bepaalde-, maar ook voor onbepaalde tijd worden verleend.⁷³ Ook kunnen grafrechten voor bepaalde tijd telkens opnieuw worden verlengd door de rechthebbende.⁷⁴ Nabestaanden kunnen dus een particulier graf behouden zolang zij dat nodig achten. Indien de grafrechten niet worden verlengd (en is de grafrusttermijn verstreken) of er geen rechthebbende meer is, dan kan het worden geruimd. De wet stelt daarbij voorwaarden: de houder van de begraafplaats moet tijdig en zorgvuldig aankondigen dat de grafrechten verlopen, zodat nabestaanden voldoende gelegenheid krijgen om het grafrecht te verlengen.⁷⁵

Crematie vindt plaats in een crematorium. De asresten die overblijven na cremeren worden geborgen in een asbus, welke na een maand kan worden bijgezet, verstrooid of worden meegegeven aan nabestaanden.⁷⁶ Dit dient als extra waarborg dat nabestaanden kennis kunnen nemen van de crematie en zonodig hun recht kunnen laten gelden ten aanzien van de asbus. Dit is van belang, omdat na de bewaartermijn de asbus verstrooid kan worden en dat kan niet worden hersteld. Verder introduceert dit wetsvoorstel de mogelijkheid dat de as na crematie mag worden vermengd en dat de asbus kan worden geplaatst in een kist bij de overledene voor begraving.

Resomatie vindt plaats in een resomatorium en wordt met dit wetsvoorstel als nieuwe bestemming toegestaan. Bij resomatie wordt het lichaam opgelost in een basische vloeistof in een gesloten systeem, al dan niet onder gecontroleerde temperatuur en druk. Na afloop resteren botten, eventuele medische hulpmiddelen en effluent (vloeistof). De botten worden in beginsel verwerkt tot stof, waarna ze worden geborgd in een stofbus, waarvoor dezelfde regels gelden als bij de asbus.⁷⁷ Het is ook mogelijk dat de botten worden begraven, als de houder van begraafplaats in die mogelijkheid voorziet.

Dit wetsvoorstel kent vier bijzondere bestemmingen: bestemming in het algemeen belang van de volksgezondheid, bestemming in het belang van wetenschappelijk forensisch onderzoek, het zeemansgraf en een experiment met een nieuwe bestemming om de toelaatbaarheid te beoordelen. Voor de bijzondere bestemmingen gelden afwijkende procedures. Voor bestemming ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek of wetenschappelijk onderwijs geldt dat de overledene zijn lichaam daartoe moet hebben bestemd of iemand die daartoe gerechtigd is het lichaam daartoe bestemt⁷⁸. Het verlof wordt afgegeven door de burgemeester⁷⁹. Indien iemand aan boord komt te overlijden, moet deze in eerste instantie aan land worden gebracht, zodat deze daar volgens de reguliere procedures en volgens zijn of haar wens bestemd kan worden⁸⁰. Als dat door bijzondere, wettelijk beschreven, omstandigheden niet mogelijk blijkt of als dat de wens was van de overledene, kan het lichaam overboord worden gezet.

Het geven van een andere bestemming aan het lichaam dan hiervoor beschreven is een misdrijf.⁸¹ Indien er nieuwe technieken ontstaan, zoals humaan composteren, zijn deze pas toegestaan wanneer de wetgeving daarin voorziet. Om de toelaatbaarheid in Nederland te kunnen beoordelen,

⁶⁸ Artikel 51

⁶⁹ Artikel 54

⁷⁰ Artikel 42, eerste lid

⁷¹ Artikel 43, eerste lid

⁷² Artikel 46, eerste lid

⁷³ Artikel 43, derde lid

⁷⁴ Artikel 43, vierde lid

⁷⁵ Artikel 43, vierde, vijfde en zesde lid

⁷⁶ Artikel 62, eerste lid

⁷⁷ Artikel 71

⁷⁸ Artikel 73, tweede lid

⁷⁹ Artikel 73, derde lid

⁸⁰ Artikel 75, eerste lid

⁸¹ Artikel 90.

zonder afhankelijk te zijn van bevindingen in andere landen, wordt een experimenteerbepaling⁸² voorgesteld om indien daaraan behoefte bestaat een nieuwe techniek onder strikte voorwaarden in Nederland te kunnen onderzoeken. De wetgever kan vervolgens besluiten of de uitkomsten van een dergelijk experiment aanleiding geven de nieuwe wijze van bestemmen in de wet op te nemen.

Waarborgen

De Wblo bevat een stelsel van waarborgen dat toeziet op een zorgvuldige en veilige omgang met het lichaam van een overledene. Alleen BIG-geregistreerde artsen mogen een schouw verrichten; forensische artsen moeten bovendien geregistreerd staan in een apart register.⁸³ Ook wordt de lichamelijke integriteit van de overledene beschermd door het regelen van invasieve handelingen. Dit ligt besloten in de proportionaliteitstoets bij nader onderzoek⁸⁴ en de instemmingsvereiste bij invasieve handelingen bij postmortale zorg.⁸⁵ Verder houdt de IGJ toezicht op de kwaliteit van de schouw en naleving van de medische voorschriften.⁸⁶ Op het oprichten en exploiteren van begraafplaatsen, crematoria en resomatoria zijn een vestigingsprocedure en toezicht door de gemeente van toepassing.⁸⁷ Verder kent het wetsvoorstel diverse strafbepalingen en introduceert daarbij nieuwe mogelijkheden tot het opleggen van een beroepsverbod⁸⁸ en regelt het specifieke rechtsbescherming. Verder kent het wetsvoorstel een aantal waarborgen om nabestaanden te beschermen in het kader van het recht op familieleven.

Dit wetsvoorstel is erop gericht dat iedere overledene een bestemming krijgt. Het is mogelijk dat nadat iemand is overleden niemand de zorg voor het geven van een bestemming op zich neemt. In dat geval neemt de burgemeester die zorg op zich. Hieronder valt ook de daarbij komende zorg en het vervoer van lichamen. Ook bij deze gemeentelijke uitvaart moet rekening gehouden worden met de wens of vermoedelijke wens van overledene. De gemeente kan de kosten van de gemeentelijke uitvaart op de uitvaartverzekering, de nalatenschap of nabestaanden verhalen. Onbekende overledenen worden begraven en krijgen daarbij 50 jaar grafrust, zodat de mogelijkheid op identificatie en afscheid door de nabestaanden gedurende een lange periode blijft bestaan.

In het geval van buitengewone omstandigheden, zoals een ramp met veel slachtoffers, een besmettelijke ziekte of een andere crisis, is het met dit wetsvoorstel mogelijk om afwijkende regels te stellen.⁸⁹ Daarvoor gelden de procedures van het staatsnoodrecht. Afwijking van de reguliere regels van dit wetsvoorstel is alleen mogelijk voor zoverre de Grondwet zich daartegen niet verzet. Die afwijkende regels kunnen nodig zijn ter bescherming van de volksgezondheid, maar bijvoorbeeld ook omdat door de buitengewone omstandigheden delen van het overheidsapparaat niet meer naar behoren kunnen functioneren. Afwijkende regels kunnen het bijvoorbeeld mogelijk maken dat overledenen zonder schouw of verlof worden begraven, zodat zij later geïdentificeerd en en volgens hun wens bestemd kunnen worden.

4. Wijzigingen ten opzichte van de Wet op de lijkbezorging

Met dit wetsvoorstel wordt een groot aantal wijzigingen voorgesteld voor de bestemming van het lichaam van een overledene en de noodzakelijke procedures daarvoor. In dit hoofdstuk worden de wijzigingen toegelicht. Eerst wordt ingegaan op de voorstellen die verband houden met de verruiming van de keuzemogelijkheden die overledenen en hun nabestaanden hebben bij de bestemming (paragraaf 4.1). Vervolgens wordt de verbetering van de mogelijkheden tot het vaststellen van de identiteit, de aard van overlijden en de doodsoorzaak van overledenen toegelicht (paragraaf 4.2). Ten slotte worden de overige wijzigingen die in dit wetsvoorstel worden voorgesteld, uiteengezet (paragraaf 4.3).

4.1 Versterking zelfbeschikking en verruiming van de mogelijkheden

Dit wetsvoorstel verruimt de mogelijkheden voor de bestemming van het lichaam van een overledene. Het meest in het oog springend is de introductie van een nieuwe bestemming,

⁸² Artikel 77a

⁸³ Artikel 9, tweede lid

⁸⁴ Artikel 17, zesde lid

⁸⁵ Artikel 31, eerste lid

⁸⁶ Artikel 86, eerste lid

⁸⁷ Artikelen 36–41, 84

⁸⁸ Hoofdstuk 10, paragraaf 2

⁸⁹ Hoofdstuk 12

resomatie. Daarnaast wordt het geven van een gezamenlijke bestemming en begraven binnen 24 uur mogelijk gemaakt. Ook worden meer mogelijkheden voor de as na crematie geïntroduceerd die ook worden voorgesteld voor de vaste stof na resomatie. Deze verruimde mogelijkheden worden hierna achtereenvolgens toegelicht.

4.1.1 Resomatie als nieuwe bestemming

Inleiding

Zoals in paragraaf 2.1 is beschreven, bevat de Wlb een limitatieve opsomming van bestemmingen voor het lichaam van overledene, namelijk begraven, cremen, bestemmen aan de wetenschap en (in uitzonderlijke gevallen) een zeemansgraf. Deze bestemmingen zijn overgenomen in dit wetsvoorstel. Er zijn de afgelopen jaren nieuwe technieken ontwikkeld voor het geven van een bestemming aan het lichaam van een overledene. Een van de nieuwe technische mogelijkheden is resomatie. Deze techniek is in de negentiende eeuw ontwikkeld; in eerste instantie om een bestemming te geven aan het stoffelijk overschot van overleden dieren. In de tweede helft van de twintigste eeuw is deze techniek doorontwikkeld voor toepassing op lichamen van overleden mensen en inmiddels wordt deze in meerdere landen toegepast.

Bij toepassing van het proces van resomatie lost het lichaam van een overledene op in een vloeistof waaraan een basische stof, zoals kalium hydroxide, is toegevoegd. Verwarming van de vloeistof en toepassing van druk kunnen dit proces versnellen. Na afloop resteren botten, medische hulpmiddelen en gemiddeld 1.500 liter restvloeistof (hierna: effluent), waarin de rest van het lichaam is opgelost. Vanaf het moment dat dit proces volledig is doorlopen, is geen sprake meer van een lichaam van een overledene.

Er is in Nederland al enige jaren belangstelling voor nieuwe technieken om het lichaam van overledene te bestemmen. In september 2014 informeerde de toenmalige Minister van BZK de Tweede Kamer over de gesprekken tussen het Ministerie van BZK en een uitvaartorganisatie met betrekking tot de mogelijkheden om in Nederland resomatie aan te bieden.⁹⁰ Sindsdien heeft de Tweede Kamer bij diverse overleggen over de Wlb stilgestaan bij resomatie als nieuwe wijze van bestemming en de gevolgen daarvan, maar ook andere technieken zoals humaan composteren en cryomeren.⁹¹ Er zijn diverse onderzoeken verricht naar de gevolgen van resomatie en cryomeren. Zo heeft TNO in 2011⁹² en 2014⁹³ onderzoek verricht naar de milieueffecten van resomeren en cryomeren, waaruit blijkt dat de milieubelasting bij resomatie lager is dan bij begraven en cremen. Verder heeft I&O research in 2017 het maatschappelijk draagvlak voor resomatie gemeten, waarin een kwart van de Nederlanders heeft aangegeven dat zij resomatie in overweging nemen als bestemming voor hun lichaam na overlijden.⁹⁴ Daarnaast heeft de TU Delft in 2018 een beoordelingskader gepresenteerd voor alternatieve bestemmingen.⁹⁵ Verder heeft TNO in 2018 een veiligheidsanalyse uitgevoerd naar resomatie.⁹⁶

De toenmalige Minister van BZK heeft, zoals eerder in paragraaf 2.2 is toegelicht, naar aanleiding van deze onderzoeken in januari 2019 aangegeven positief te staan tegenover nieuwe bestemmingen en achtte het van belang om voor de besluitvorming over de resultaten van de hiervoor genoemde onderzoeken aan de Gezondheidsraad advies te vragen over de wenselijkheid, aanvaardbaarheid en toelaatbaarheid van nieuwe technieken om het lichaam van een overledene een bestemming te geven en daarbij resomatie te betrekken.⁹⁷

Advies van de Gezondheidsraad

⁹⁰ Kamerstukken II 2014/15, nds-tk-2014D34157.

⁹¹ Het gaat om een algemeen overleg op 16 oktober 2014, een nota overleg op 27 mei 2019 en een algemeen overleg op 26 november 2019 (respectievelijk Kamerstukken II 2014/15, 30696, nr. 39, Kamerstukken II 2018/19, 35077, nr. 12; Kamerstukken II 2019/20, 30696, nr. 47).

⁹² TNO, Milieueffecten van verschillende uitvaarttechnieken (i.o. Yarden), 2011, te raadplegen via: <http://www.uitvaart.nl/docs/20110812-DEF-Eindrapport-TNO-NED.pdf>. Aan dit onderzoek is gerefereerd in Kamerstukken II 2015/16, 30696, nr. 40.

⁹³ Bijlage 707770 bij Kamerstukken II 2015/16, 30696, nr. 41.

⁹⁴ Bijlage 804693 bij Kamerstukken II 2016/17, 30696, nr. 42.

⁹⁵ Bijlage 833119 bij Kamerstukken II 2017/18, 30696, nr. 43.

⁹⁶ TNO, Veiligheidsanalyse Resomeran (i.o. Yarden), 2018, te raadplegen via: <https://repository.tno.nl/islandora/object/uuid:46e667b0-f22e-417f-b254-cfc7dd8cf456>.

⁹⁷ Kamerstukken II 2018/19, 30696, nr. 44.

De Gezondheidsraad heeft in mei 2020 het hiervoor gevraagde advies uitgebracht⁹⁸, gevolgd door een advies in oktober 2025⁹⁹ na een nieuwe adviesaanvraag¹⁰⁰. Voor zijn advies van 2020 heeft de Gezondheidsraad een toetsingskader ontwikkeld, gebaseerd op een analyse van principes en overwegingen in bestaande wet- en regelgeving, uitvaartpraktijken en bestudering van actuele ontwikkelingen en discussiepunten.¹⁰¹ Het kader bestaat uit drie waarden, te weten veiligheid, waardigheid en duurzaamheid, die verder zijn geconcretiseerd in negen voorwaarden:

Waarden	Voorwaarden
<i>Veiligheid</i>	Gegarandeerde technische veiligheid. Installaties moeten technisch deugdelijk zijn en geen risico opleveren voor de operateurs en anderen in de buurt van de installatie. Geen verspreiding van risicovolle agentia. Het proces van lichaamsafbraak mag niet gepaard gaan met het vrijkomen van agentia in concentraties die mens en milieu schaden.
<i>Waardigheid</i>	Gegarandeerde afbraak van het lichaam. De lichaamsafbraak moet effectief verlopen tot ten minste het skelet. Geen ongewilde vermenging van overblijfselen. Gedurende de lijkbezorging moeten residuen herleidbaar zijn tot één individu. Geen publieke waarneembaarheid van het afbraakproces. De lichaamsafbraak mag niet leiden tot geurhinder en mag niet zichtbaar zijn voor mensen in de omgeving. Gegarandeerde integriteit van het lichaam en zijn overblijfselen. Onderdelen van het lichaam van de overledene moeten worden beschermd tegen ontvreemding en ander oneigenlijk gebruik.
<i>Duurzaamheid</i>	Minder beslag op eindige grondstoffen. Bij de technische inrichting en uitvoering moeten minder eindige grondstoffen worden gebruikt dan bij begraven en cremen. Minder schadelijke emissies. Bij de technische uitvoering moet de uitstoot van schadelijke stoffen lager zijn dan bij begraven en cremen. Minder beslag op beschikbare ruimte. De lijkbezorging moet minder ruimte in beslag nemen dan begraven.

Bij de toetsing aan dit kader mag de nieuwe techniek volgens de Gezondheidsraad niet slechter presteren dan de bestaande technieken van de huidige bestemmingen. De drie bovengenoemde waarden zijn cumulatief. Dit betekent bijvoorbeeld dat als een nieuwe techniek voldoet aan de waarden van veiligheid en waardigheid, maar op duurzaamheid vergeleken met bestaande bestemmingen slechter wordt beoordeeld, de Gezondheidsraad de nieuwe techniek in beginsel niet toelaatbaar acht.

De Gezondheidsraad heeft in zijn advies van 2020 twee mogelijke technieken aan het toetsingskader getoetst, namelijk resomatie (in het advies alkalische hydrolyse genaamd¹⁰²) en

⁹⁸ Gezondheidsraad, *Toelaatbaarheid van nieuwe vormen van lijkbezorging*, 2020 (hierna: Advies Gezondheidsraad (2020)). Bijlage 934174 bij Kamerstukken II 2019/20, 30696, nr. 49.

⁹⁹ Kamerstukken II 2025/26, 30696, nr. 60

¹⁰⁰ Kamerstukken II 2025/26, 30696, nr. 59

¹⁰¹ Advies Gezondheidsraad (2020), p. 10.

¹⁰² De Gezondheidsraad hanteert in haar adviezen het begrip "alkalische hydrolyse", wat volgens het advies een meer techniekneutrale benaming is. De Gezondheidsraad heeft in het verlengde hiervan geadviseerd om de destijds gebruikelijke term "resomeren" te vervangen door deze technische term. Deze suggestie is in eerste instantie overgenomen bij het in consultatie geven van het wetsvoorstel. Uit de consultatie kwam echter naar voren dat dit begrip als ontoegankelijk werd ervaren. Omdat dit

humaan composteren (versnelde afbraak lichaam middels microbiologische activiteit). Bij zijn toetsing heeft de Gezondheidsraad gebruik gemaakt van wetenschappelijk onderzoek uit het buitenland over deze twee mogelijke technieken. De Gezondheidsraad concludeerde in 2020 dat alleen resomatie toelaatbaar is als nieuwe techniek voor de bestemming van lichamen van overledenen. Naar het oordeel van de Gezondheidsraad voldoet resomatie aan de gestelde voorwaarden. Wel zullen bij eventuele toelating van de techniek de technische specificaties nog nader beoordeeld moeten worden. Met betrekking tot humaan composteren concludeert de Gezondheidsraad dat vooralsnog onvoldoende informatie beschikbaar is om te beoordelen of deze techniek voldoet aan het beoordelingskader. Zoals ook in paragraaf 2.3 is beschreven, is ontbinding van het lichaam een van de fundamentele uitgangspunten van de huidige Wlb en ook van dit wetsvoorstel. Dat betekent dat de invoering van technieken voor invriezen en plastineren, waarbij het lichaam wordt geconserveerd door het aanbrengen van plastic, niet zijn getoetst. Ook technieken die alleen nog als concept bestaan, zoals cryomeren (waarbij het lichaam wordt gevriesdroogd, verbrokkeld en afgebroken), zijn verder niet beoordeeld in dat advies van 2020.

In 2025 is de Gezondheidsraad opnieuw gevraagd om advies¹⁰³, wegens de beschikbaarheid van nieuwe informatie over humaan composteren wegens een pilot in Sleeswijk-Holstein. Ook is in de adviesaanvraag gewezen op nieuwe informatie over resomeren, waaronder de zorgen van de Unie van Waterschappen over de waterkwaliteit indien het effluent via het riool wordt afgevoerd. De Gezondheidsraad bevestigt in haar advies van 2025¹⁰⁴ haar eerdere conclusies uit 2020: alkalische hydrolyse is toelaatbaar, humaan composteren (nog) niet. Ten aanzien van humaan composteren ontbreekt nog altijd voldoende wetenschappelijk onderzoek om de toelaatbaarheid te bevestigen. In het bijzonder heeft de Gezondheidsraad zorgen over het risico op verspreiding van tuberculose.

De adviezen van de Gezondheidsraad uit 2020 en 2025 hebben ertoe geleid dat dit wetsvoorstel resomatie toevoegt aan de limitatieve opsomming van bestemmingen voor het lichaam van een overledene.¹⁰⁵ Daarmee beoogt de regering te voorzien in een maatschappelijke behoefte en ook tegemoet te komen aan de wensen van de Tweede Kamer om deze nieuwe bestemming wettelijk mogelijk te maken.¹⁰⁶ Wegens het ontbreken van een positieve beoordeling van humaan composteren is deze techniek niet opgenomen in dit wetsvoorstel. Deze techniek zal opnieuw moeten worden beoordeeld op haar toelaatbaarheid als nieuwe bestemming, voordat van een wettelijke regeling sprake kan zijn (zie hiervoor ook paragraaf 4.1.5).

Inhoud van de regeling

In de reactie van het toenmalige kabinet op het advies van de Gezondheidsraad is reeds aangegeven dat de beoogde wettelijke regeling van resomatie zoveel mogelijk zal aansluiten bij de regeling voor cremieren.¹⁰⁷ Vandaar dat in dit wetsvoorstel de bestemming van de vaste stof die overblijft na de resomatie, op gelijke wijze wordt geregeld als de as na crematie. De regels voor vestiging van een resomatorium, waar het proces van resomatie in het geval van overleden mensen plaatsvindt, zijn eveneens gelijk aan die van crematoria. Daaruit volgt dat resomatie als een gewone bestemming wordt beschouwd, gelijkwaardig aan begraven en cremieren. In aanvulling hierop is in de kabinetsreactie aangekondigd om de nabehandeling en de afvoerroutes voor het effluent te regelen. Dat gebeurt niet in het onderhavige wetsvoorstel, maar in het Besluit activiteiten leefomgeving dat onder het stelsel van de Omgevingswet valt. Dat besluit zal uiterlijk tegelijk met dit wetsvoorstel in werking treden.

De voorgestelde wettelijke regeling van resomatie, overeenkomstig met de regeling van cremieren, omvat de volgende elementen:

- *Vestiging van resomatoria (artikelen 38 en 39)*
Dit wetsvoorstel voorziet voor het in gebruik nemen van een resomatorium een vergunningplicht, net zoals bij crematoria het geval is, en tevens in de eis dat vestiging op de

wetsvoorstel ook de leesbaarheid ten goede moet komen is daarom alsnog gekozen voor de reeds ingeburgerde term resomatie.

¹⁰³ Kamerstukken II 2024/25, 30696, nr. 59.

¹⁰⁴ Bijlage 1223817 bij Kamerstukken II 2024/25, 30696, nr. 60

¹⁰⁵ Kamerstukken II 2020/21, 30696, nr. 51.

¹⁰⁶ Algemene overleg van 16 oktober 2014, het nota overleg van 27 mei 2019 en het algemeen overleg van 26 november 2019 (respectievelijk Kamerstukken II 2014/15, 30696, nr. 39, Kamerstukken II 2018/19, 35077, nr. 12; Kamerstukken II 2019/20, 30696, nr. 47).

¹⁰⁷ Kamerstukken II 2020/21, 30696, nr. 51.

desbetreffende plaats moet passen binnen de bestemming die de gemeenteraad daaraan heeft gegeven. Dit wordt verder toegelicht in paragraaf 4.3.13.

- *Bestemmingen vaste stof (artikel 71)*

In dit wetsvoorstel wordt onder vaste stof verstaan het skelet dat resteert na de resomatie, welke in het geval van berging in de stofbus eerst wordt verfijnd, net als bij crematie. In dit wetsvoorstel is dat het uitgangspunt en wordt de vaste stof die resteert na de resomatie, gelijkgesteld aan de as na crematie. Na crematie wordt de as geborgen in de asbus, waarvoor de Wlb verschillende bestemmingen regelt, zoals het bijzetten van de asbus of het verstrooien van de as. Die mogelijkheden gelden dus ook resomatie. Ook kan de stof, net als de as na crematie, worden gemengd. Bovendien wordt het met dit wetsvoorstel ook mogelijk dat de as en stof worden vermengd (zie artikel 62, derde lid en artikel 71, eerste lid). De asbestemmingen zijn geregeld met het oog op de bescherming van de nagedachtenis en dit wetsvoorstel biedt, als voor resomatie als bestemming wordt gekozen, op dezelfde wijze gelegenheid tot nagedachtenis. De resterende vaste stof lijkt qua vorm op as en is daarmee geschikt voor nagedachtenis. De vaste stof is herleidbaar tot de overledene omdat de vaste stof voortkomt uit de resterende botten. Dat is niet het geval bij het effluent dat als restvloeistof van het proces overblijft. Het effluent bevat geen persoonlijke eigenschappen meer, zoals DNA of RNA.¹⁰⁸ Hoewel mensen desondanks een nagedachteniswaarde kunnen toekennen aan het effluent, zoals ook gebeurt in enkele staten van de Verenigde Staten, is ervan afgezien om hiervoor een nagedachtenisfunctie te regelen en nabestaanden de mogelijkheid te geven om het effluent mee te geven. De samenstelling van het effluent wordt niet geschikt geacht om het mee te geven of op een andere wijze dan in het Besluit activiteiten leefomgeving te verspreiden in de leefomgeving (zie ook hieronder). Daarnaast voorziet de vaste stof in de nagedachtenisfunctie. Ten slotte maakt dit wetsvoorstel het mogelijk, in afwijking van de regeling voor cremeren, dat de vaste stof (het skelet) na resomatie kan worden begraven indien de houder van de begraafplaats in die mogelijkheid voorziet.

- *Registerplicht (artikel 40)*

De Wlb kent al een registerplicht voor begraafplaatsen, crematoria en locaties die asbussen bewaren. Hiermee kan worden achterhaald waar de bestemming heeft plaatsgevonden en waar de overblijfselen van het lichaam zich bevinden (zie ook paragraaf 4.3.3). In navolging hiervan wordt voorgesteld dat ook de resomatoria en locaties die stofbussen bergen een register bijhouden van de lichamen die zijn gehydrolyseerd en van de bijgezette stofbussen. Omdat het effluent niet tot een persoon herleidbaar is en dus geen functie heeft bij de opsporing of de nagedachtenis, is registratie van het effluent niet nodig.

In dit wetsvoorstel is verder een delegatiegrondslag opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur regels te kunnen stellen over de wijze van resomatie en de inrichting van resomatoria (artikel 70).¹⁰⁹ In dit wetsvoorstel is resomatie breed gedefinieerd, namelijk als het proces waarbij het lichaam van een overledene wordt opgelost in een basische vloeistof, waarbij een vloeistof en een vaste stof overblijft. Er worden geen nadere criteria gesteld, zoals dat het proces onder druk moet plaatsvinden.¹¹⁰ Deze brede definitie biedt ruimte om resomatie op verschillende manieren vorm te geven in aansluiting op verschillende technieken van resomatie die nu zijn ontwikkeld en nog in ontwikkeling zijn. Bij resomatie is het wel van belang, zoals de naam van het wetsvoorstel ook al aangeeft, dat het lichaam wordt bestemd. Dat betekent dat van het lichaam slechts botten resteren. Verder is bij resomatie van belang dat de resterende vloeistof geen stoffen bevat die tot overledene zijn te herleiden. Bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden opgenomen om dat te borgen als dat toch nodig blijkt. Ook kunnen regels worden gesteld aan resomatie om de leefomgeving of de gezondheid van mens en dier te beschermen (bijvoorbeeld tegen ziekteverwekkers). Door in lagere regelgeving nadere eisen te stellen aan resomatie wordt ruimte geboden aan verschillende en nieuwe technieken en is het tegelijkertijd eenvoudiger om de kwaliteit van die nieuwe technieken te waarborgen.

¹⁰⁸ Advies Gezondheidsraad (2020), p. 18.

¹⁰⁹ In de consultatieversie was een delegatiegrondslag opgenomen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen. Tijdens de consultatie is erop gewezen dat resomatie hiermee afwijkt van begraven en cremeren en dat werd als onwenselijk gezien. In eerste instantie was de keuze om ook krachtens algemene maatregel van bestuur regels te kunnen stellen ingegeven door de wens eenvoudig te kunnen inspelen op nieuwe innovaties bij resomatie. Anderzijds is ook voorspelbaarheid en zorgvuldigheid van belang en moet nadere regeling bij algemene maatregel van bestuur voldoende flexibiliteit bieden.

¹¹⁰ Zie bijvoorbeeld Verordening (EU) nr. 142/2011

In dit wetsvoorstel zijn ten aanzien van resomatie, evenals bij crematie, twee elementen niet geregeld. Ten eerste is het cremuleren van de resterende botten tot vaste stof niet geregeld. Het bestaan van een stofbus veronderstelt dat de resterende botten worden gecremuleerd. Dit is ook het geval bij cremeren, waarbij de resterende botten eveneens worden gecremuleerd en daarna met de as in de asbus worden geborgen. Verder zijn de resterende medische hulpmiddelen niet geregeld. Medische hulpmiddelen worden in dit wetsvoorstel niet beschouwd als onderdeel van het lichaam van overledene dat bestemd moet worden en worden daarom niet in dit wetsvoorstel geregeld.

Kwaliteit fysieke leefomgeving en routing effluent

Het proces van resomatie heeft gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Het is wenselijk om de leefomgeving te beschermen tegen negatieve effecten van hydrolyse-installaties en het effluent. Zoals hiervoor is toegelicht, is het effluent volledig ontdaan van menselijke en persoonlijke eigenschappen. Het is niet meer personificeerbaar, zodat ook niet meer valt te bepalen of het gaat om het effluent van een mens, dier of ander organisch materiaal. Verder heeft het effluent, in tegenstelling tot de tot stof vermalen botten, nooit als zodanig onderdeel uitgemaakt van het menselijk lichaam. Het effluent na de resomatie wordt daarom beschouwd als een regulier restproduct, dat wordt afgevoerd in de fysieke leefomgeving.

De Omgevingswet stelt met het oog op duurzame ontwikkeling regels ten aanzien van het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Artikel 1.2 van de Omgevingswet definieert de fysieke leefomgeving, welke in ieder geval bestaat uit onder meer bouwwerken, infrastructuur, bodem, water, lucht en natuur. In een onderzoeksrapport¹¹¹ worden de gevolgen van uiteenlopende afvoerroutes van het effluent beschreven. De uitkomsten van dit rapport worden betrokken bij nadere regelgeving ten aanzien van het effluent in het Besluit activiteiten leefomgeving.

Veiligheid en arbeidsomstandigheden

Het proces van resomeren kan risico's opleveren voor werknemers, omdat sprake is van gevaarlijke stoffen en ook met druk gewerkt kan worden. De Arbeidsomstandighedenwet, het Arbeidsomstandighedenbesluit, de Warenwet, het Warenwetbesluit machines 2026 en het Warenwetbesluit drukapparatuur 2016 stellen eisen aan zowel werkgevers als fabrikanten, distributeurs en importeurs voor onder meer de installatie en het veilig omgaan met gevaarlijke stoffen, zoals zwavelzuur en kaliumhydroxide. Uit de arbeidsomstandighedenwetgeving volgt bovendien dat de werkgever alle risico's voor de werkenden moet inventariseren, evalueren en passende maatregelen moet treffen om deze risico's weg te nemen, ook met oog op de specifieke omstandigheden en de gebruikte gevaarlijke stoffen. Het is aan de werkgevers die alkalische hydrolyse willen toepassen om aan te tonen dat dit voor de werkenden veilig en gezond kan en dat aan alle geldende arbeidsomstandigheden- en warenwetgeving wordt voldaan.

Aanvullende bestemmingen voor levenloos geboren of vroeg overleden kinderen

Het wetsvoorstel is in navolging van de Wlb niet van toepassing op menselijke vruchten die na een zwangerschapsduur van minder dan 24 weken levenloos zijn geboren, in de baarmoeder zijn overleden of binnen 24 uur na de geboorte zijn overleden. Dat betekent onder meer dat er geen plicht is om volgens deze wet voor hen te voorzien in een bestemming. Artikel 11a Wlb regelt dat deze kinderen een bestemming mogen krijgen en dat daarvoor een verklaring van de behandelende arts wordt overgelegd, maar ziet alleen op de bestemmingen begraven en cremeren. In dit wetsvoorstel worden de bestemmingen verbreed naar resomatie (artikel 2, tweede lid), mits een verklaring van de behandelende arts wordt overgelegd waaruit blijkt dat het lichaam een levenloos geboren kind of een binnen 24 uur na de geboorte overleden kind is. De regering ziet geen reden om aan deze uitbreiding van bestemmingen in de weg te staan.

4.1.2 Gezamenlijke bestemming van lichamen van overledenen

Met dit wetsvoorstel wordt de mogelijkheid voorgesteld om lichamen van overledenen gezamenlijk een bestemming te geven. Het is gebleken dat hieraan een maatschappelijke behoefte bestaat. In paragraaf 2.2 is al benoemd dat de motie-Belhaj/Middendorp¹¹² verzoekt om een limitatieve uitzonderingsbepaling in de Wlb op te nemen op grond waarvan het mogelijk wordt om in uitzonderlijke en specifieke gevallen, zoals bij tweelingen of meerlingen die bij de geboorte vlak na

¹¹¹ Bijlage 1122385 bij Kamerstukken II 2023/24, 30696, nr. 58.

¹¹² Kamerstukken II 2018/19, 35077, nr. 5.

elkaar overlijden, en na toestemming van de officier van justitie af te wijken van het verbod op gelijktijdig begraven en cremeren in één kist. Ook in de initiatiefnota-Den Boer¹¹³ is aandacht gevraagd voor de wens van mensen om gezamenlijk te worden begraven of gecremeerd. Ook hier worden doodgeboren tweelingen als voorbeeld genoemd, maar ook de in het kraambed gestorven moeder en kind en twee partners die tijdens een auto-ongeluk tegelijkertijd overlijden. Momenteel is dit niet mogelijk, omdat de artikelen 3 en 5 van het Besluit op de lijkbezorging voorschrijven dat respectievelijk begraven en cremeren van een lichaam plaatsvindt in een kist en daarmee dat iedere overledene een eigen kist of omhulsel krijgt.

Gelet op de menselijke waardigheid acht de regering het van belang dat iedere overledene in principe een eigen kist of omhulsel heeft. Dit uitgangspunt wordt in dit wetsvoorstel als hoofdregel opgenomen (artikel 4, eerste lid). Maar dat betekent niet dat er geen ruimte moet zijn voor gezamenlijke bestemming van overledenen als dit te herleiden is tot de wens of vermoedelijke wens van de overledenen en wanneer het redelijkerwijs kan worden geleverd van de nabestaanden om invulling te geven aan deze wens.¹¹⁴ In dit wetsvoorstel blijkt deze koppeling ook duidelijk uit de formulering van artikel 5, welke ziet op de wilsbeschikking. De redelijkheidsclausule is hier van belang, omdat ook uit de consultatie duidelijk naar voren is gekomen dat het niet altijd fysiek mogelijk zal zijn om te voorzien in de bestemming van meerdere personen, zeker als het gaat om volwassenen. Ook zal het voor begraafplaatsen en crematoria niet altijd commercieel interessant zijn om de benodigde aanpassingen door te voeren. Dat laat onverlet dat hier in ieder geval geen wettelijke belemmering meer geldt en dat het houders van begraafplaatsen en crematoria met dit wetsvoorstel vrij staat om te bepalen in hoeverre zij in een gezamenlijke bestemming voorzien. Naar aanleiding van de consultatie is in het wetsvoorstel verduidelijkt dat de mogelijkheid tot een gezamenlijke bestemming er alleen is, voor zover de begraafplaats, het crematorium of het resomatorium hierin voorziet. De wet biedt in die zin mogelijkheden maar geen recht of aanspraak die kan worden ingeroepen tegen een houder van een begraafplaats of crematorium. De wens om gezamenlijk bestemd te worden kan worden verondersteld in situaties die in de motie-Belhaj/Middendorp en de initiatiefnota-Den Boer zijn genoemd en die hiervoor zijn aangestipt. Ook kan daarbij nog worden gedacht aan gezamenlijke euthanasie. Meer ruimte voor gezamenlijke bestemming doet recht aan de keuzevrijheid van de burger en de doelstelling van dit wetsvoorstel om belemmeringen die de keuzevrijheid beperken voor zover mogelijk weg te nemen. Artikel 4, tweede lid, voorziet hierin.

Een gezamenlijke bestemming mag verder de belangen van opsporing en vervolging van strafbare feiten niet in de weg staan. Uit gesprekken met het Openbaar Ministerie (hierna: OM) is gebleken dat een gezamenlijke bestemming niet als belemmering wordt gezien zolang voldoende identificerende kenmerken aan de afzonderlijke lichamen worden aangebracht zodat de overledenen nog steeds geïdentificeerd kunnen worden. Mede om die reden wordt in artikel 29, tweede lid, voorgesteld om bij de lichamen die gezamenlijk bestemd worden op een niet-invasieve manier een identificerend middel aan te brengen en een eigen registratienummer op de kist of het omhulsel (zie verder paragraaf 4.3.1). Op die manier is de identificatie van overledenen, ook na de gezamenlijke begraafing, ten behoeve van een eventueel strafrechtelijk onderzoek geborgd.¹¹⁵ Gezamenlijke bestemming is bovendien alleen toegestaan als voor beide lichamen een verlof is afgegeven en er geen beletselen voor bestemming zijn, zoals een geclausuleerde vrijgave van het lichaam van de overledene door de officier van justitie in geval van een verdenking van een misdrijf (artikel 16, tweede lid). Onder de hiervoor genoemde voorwaarden acht de regering het niet langer nodig om vast te houden aan het beginsel dat gelijktijdige bestemming in één kist niet is toegestaan.

4.1.3 Flexibilisering van de termijnen voor bestemming

De Wlb regelt dat het lichaam van een overledene na 36 uur en binnen zes werkdagen na overlijden een bestemming moet krijgen (artikel 16 Wlb). Het is slechts mogelijk om af te wijken van deze termijn met expliciete toestemming van de burgemeester, die hierover eerst een arts, en in geval van een kortere termijn ook de officier van justitie, raadpleegt. Deze regeling geeft concreet invulling aan het vereiste dat ieder lichaam op enig moment bestemd moet worden. Het is gebleken dat deze regeling als belemmerend wordt ervaren voor het verwezenlijken van specifieke wensen voor een spoedige bestemming van het lichaam, bijvoorbeeld voor de bestaande behoefte binnen een aantal religieuze stromingen om binnen 24 uur te begraven. De eerdergenoemde

¹¹³ Kamerstukken II 2018/19, 35077, nr. 2.

¹¹⁴ Nu al vastgesteld in artikel 18, eerste lid, Wlb.

¹¹⁵ Kamerstukken II 2018/19, 30696, nr. 44.

motie-Belhaj/Özütok verzoekt het kabinet te onderzoeken hoe het mogelijk te maken is dat personen binnen 24 uur na overlijden kunnen worden begraven of gecremeerd en daarbij te betrekken of dit ook te bewerkstelligen is op zon- en feestdagen. De regering meent dat het van belang is dat eenieder in Nederland zijn religieuze en/of levensovertuigende tradities zoveel mogelijk in ere kan houden. In het kader van de modernisering zijn de mogelijkheid tot wijziging van zowel de minimum- als maximumtermijn voor de bestemming bestudeerd. Daarbij blijft het moment van overlijden het uitgangspunt.¹¹⁶

Begraven binnen 36 uur

Gelet op de behoefte om te kunnen begraven binnen 24 uur, zijn de mogelijkheden daartoe overlegd met het OM vanwege de strafvorderlijke belangen die een rol hebben gespeeld bij de regeling van de 36-uurs termijn en de afwijking ervan. De conclusie is dat begraven binnen 36 uur het opsporingsbelang niet per definitie belemmert, omdat het lichaam in voorkomende gevallen kan worden opgegraven voor (nader) onderzoek. Daarom kan de wettelijke minimumtermijn van 36 uur na overlijden voor begraven in alle gevallen vervallen (zie artikel 27)¹¹⁷.

Het feit dat de minimumtermijn van 36 uur voor het begraven vervalt, betekent echter niet dat het begraven binnen 24 uur zonder meer mogelijk is en het brengt ook geen recht op begraven binnen 24 uur met zich mee. Het uitgangspunt blijft dat begraven niet mag leiden tot het frustreren van een eventueel strafrechtelijk onderzoek. Belangrijke voorwaarden voor het begraven zijn daarom dat de schouw is afgerond, de schouwarts een verklaring van natuurlijk overlijden heeft afgegeven of de officier van justitie het lichaam heeft vrijgegeven met een verklaring van geen bezwaar (artikel 16, tweede lid), én verlof is verleend voor de begraafing. Pas daarna is het begraven van het lichaam van een overledene toegestaan. Ten slotte kan het soms druk zijn bij begraafplaatsen, waardoor een snelle begraafing dan niet mogelijk is.

Aanvullend op het vervallen van de 36-uurs termijn voor begraven wordt in artikel 53 voorgesteld dat de hoofdregel op de gemeentelijke begraafplaatsen voortaan is dat iedere dag van het jaar gedurende een redelijke tijd gelegenheid wordt geboden voor begraafing. Dit draagt bij aan de mogelijkheid om binnen 24 uur te begraven. De voorgestelde bepaling is van regeland recht; gemeenten kunnen in hun gemeentelijke verordening van deze hoofdregel afwijken, indien zij deze voorzieningen niet passend of haalbaar achten in de lokale context. Voorgenoemde hoofdregel geldt op grond van artikel 59 ook voor gemeentelijke crematoria. Bijzondere begraafplaatsen en crematoria blijven vrij om te bepalen in hoeverre zij elke dag gelegenheid voor begraven of cremieren willen bieden.

Tijdens de consultatie is er verder op gewezen dat digitalisering van de processen tot versnelling kan leiden. Het is echter aan de gemeente om te bepalen of zij de digitale weg voor bepaalde dienstverlening openstelt. Dit wetsvoorstel dwingt geen digitalisering af, maar staat daaraan ook niet in de weg.

Cremieren en resomeren binnen 36 uur

Verder is de termijn voor cremieren en resomeren bezien. Na resomatie en crematie is in het kader van opsporing geen onderzoek meer mogelijk naar de as of stof, in tegenstelling tot begraven. Om die reden wordt de 36-uurs termijn voor cremieren en resomatie behouden. Dat betekent dat er verschillende termijnen gelden voor begraven, crematie en resomatie. Tijdens de consultatie is gevraagd om op het verlof duidelijk te maken dat de 36-uurs termijn bij crematie en resomatie blijft gelden, nu er één verlof wordt geregeld voor begraven, cremieren en resomatie. In het kader van de modernisering zal het verlof dat op grond van artikel 25, tweede lid, wordt vastgesteld, de termijnen vermelden.

¹¹⁶ Tijdens de consultatie is de suggestie gedaan om het moment van de vaststelling van het overlijden als uitgangspunt te nemen. Het moment van vaststellen van het overlijden kan immers later zijn (dagen of weken) dan het moment van overlijden. In die gevallen zou iemand die twee weken eerder is overleden al direct begraven moeten worden, of zou de begrafenis niet meer binnen de wettelijk gestelde reguliere termijn meer kunnen plaatsvinden. De regering ziet hierin echter geen probleem, omdat wettelijk geregeld is dat de standaardtermijn kan worden verlengd.

¹¹⁷ Omdat er in het kader van opsporing geen onderzoek meer mogelijk is naar de as of stof, zijn alle bepalingen uit de Wlb die het strafvorderlijk belang ten aanzien van de as beschermen komen te vervallen. Het gaat om handelingen die de officier van justitie kan verbieden of juist diens schriftelijk verlof of ontheffing vergen (de artikelen 29 vierde lid, 59, vierde lid, en 76, derde en vierde lid, Wlb).

Verder blijft het mogelijk om van de 36 uren-termijn af te wijken. Hiervoor is instemming nodig van de burgemeester die daarvoor overleg pleegt met de officier van justitie, gelet op een mogelijk opsporingsbelang.¹¹⁸ Deze instemming door de burgemeester wordt aangemerkt als een besluit in de zin van de Awb, waartegen beroep open moet kunnen staan. Gelet op de korte doorlooptijd geldt hiervoor een van het algemeen bestuursrecht afwijkende procedure, geregeld in artikel 93, namelijk beroep bij de Commissaris van de Koning. Omdat van de afwijkmogelijkheid beperkt gebruik wordt gemaakt en wegens de moeilijke uitvoerbaarheid van dit beroep, is aan de Hindoeraad voorgesteld om de mogelijkheid tot cremen binnen 36 uur te laten vervallen. De Hindoeraad heeft in reactie daarop aangegeven om religieuze redenen waarde te hechten aan het behoud van de mogelijkheid tot cremen binnen 36 uur. Verder zijn er ook geen misstanden bekend rondom het cremen binnen 36 uur, welke zouden kunnen noodzaken tot een andere regeling. Daarom wordt de huidige regeling ten aanzien van cremen binnen 36 uur gehandhaafd. Deze is ook van toepassing op resomatie.

Termijn waarbinnen bestemd moet worden

De maximale termijn waarbinnen het lichaam van een overledene een bestemming moet krijgen, wordt in dit wetsvoorstel tien dagen in plaats van zes werkdagen. Vanwege de voorgestelde nieuwe hoofdregel om ook op zon- en feestdagen het lichaam een bestemming te geven, wordt de termijn uitgedrukt in dagen in plaats van werkdagen. Er is bij de wetswijziging van 2009 middels het amendement-Knops¹¹⁹ voor een termijn van zes werkdagen gekozen om administratieve lasten voor de verlenging van de termijn van begraven of cremen voor burgers en uitvaartondernemers te voorkomen. Naar aanleiding van het voorstel in de initiatiefnota-Den Boer om de termijn waarbinnen de uitvaart moet plaatsvinden te verlengen van zes naar acht werkdagen, is met de uitvaartsector gesproken over de wenselijkheid van de verlenging van de termijn. De sector heeft laten weten dat deze geen problemen ervaart met de termijn van zes werkdagen en raadde het af om die termijn te verlengen omdat het zou kunnen leiden tot langere doorlooptijden van de voorbereiding van een uitvaart en daarmee tot hogere kosten voor nabestaanden. Uit onderzoek blijkt bovendien dat een langere termijn ook problematisch kan zijn, omdat werk- en andere sociale verplichtingen dan weer een grotere rol gaan spelen in het leven, en niet iedereen in de gelegenheid is om het dagelijkse (werkende) leven voor deze, laat staan een langere periode, te onderbreken voor rouw en de organisatie van het afscheid. Om die redenen is in dit wetsvoorstel afgezien van een inzet op het verlengen van de termijn. Wel is bij het omrekenen van de termijn van werkdagen naar dagen het uitgangspunt gehanteerd dat onder normale omstandigheden – dat wil zeggen zonder tussenkomst van feestdagen – de termijn niet wordt verkort ten opzichte van de huidige situatie. Dat betekent dat bij deze omrekening de langste termijn wordt gehanteerd, namelijk de termijn in het geval van een overlijden op een zaterdag, waardoor de termijn uitkomt op 10 dagen.¹²⁰

Maximale termijn is niet altijd van toepassing

In het geval van een mogelijk niet-natuurlijk overlijden waarbij nog geen verklaring van geen bezwaar tegen bestemming is afgegeven door de officier van justitie, is de maximale termijn van bestemming niet van toepassing.¹²¹

Verlenging of verkorting van de termijn

Verder wordt voorgesteld de procedure voor het veranderen van de termijn aan te passen. De Wlb kent de voorziening dat de burgemeester van de gemeente waarin het lichaam zich bevindt een andere termijn voor het geven van een bestemming kan stellen na overleg met een arts. De reden

¹¹⁸ In het voorgestelde amendement Eshuis, Kamerstukken II 1982/83, 11256, nr. 48, werd voorgesteld om bij nader vast te stellen bijzondere gevallen instemming van de officier van justitie te vergen, in plaats van instemming van de burgemeester na overleg met de officier van justitie. Doel hiervan was om een spoedige crematie te vereenvoudigen. Dit amendement is niet aangenomen. In dit wetsvoorstel wordt niet alsnog in deze mogelijkheid voorzien. Op grond van het gelijkheidsbeginsel is het onwenselijk om deze uitzonderingsmogelijkheid alleen toe te kennen ten behoeve van de Hindoestaanse voorschriften. Ook komt de controle van een dergelijke uitzondering de uitvoerbaarheid niet ten goede. Ten slotte wordt de burgemeester als een passender aanspreekpunt beschouwd voor dergelijke verzoeken dan de officier van justitie, ook als de afweging primair bij hem ligt.

¹¹⁹ Amendement Knops, Kamerstukken II 2007/08, 30696, nr. 19.

¹²⁰ Bij het overlijden op een doordeweekse dag komt de omrekening uit op acht dagen, bij het overlijden op een zondag komt de omrekening uit op negen dagen. Wanneer een termijn van acht dagen zou worden gehanteerd en het overlijden zou plaatsvinden op een zaterdag, zou dat een verkorting van de termijn van twee dagen betekenen ten opzichte van de huidige situatie.

¹²¹ Artikel 16, eerste lid.

hiervoor was dat het wenselijk kon zijn in verband met een epidemie om een andere termijn te stellen. Deze afwijkingstermijn wordt benut om in individuele gevallen een andere termijn te kunnen stellen.

Het is wenselijk dat een burgemeester, bijvoorbeeld in het geval van gevaar voor de volksgezondheid of grote drukte bij begraafplaatsen en crematoria, waarbij nog geen sprake is van een buitengewone omstandigheden, een andere termijn kan blijven stellen. Deze andere termijn kan dan generiek gelden voor die gemeente of een deel daarvan. Deze regeling kan ook worden toegepast in individuele gevallen, op verzoek van degene die voorziet in de bestemming. Zo is het mogelijk dat familieleden die afscheid willen nemen daar niet binnen tien dagen toe in staat zijn, bijvoorbeeld omdat zij niet tijdig bereikt konden worden en/of omdat zij wegens verblijf in het buitenland Nederland niet tijdig kunnen bereiken of andere omstandigheden. Ook kan de 10-dagen termijn niet altijd haalbaar blijken bij drukte op begraafplaatsen en crematoria. In dergelijke gevallen is het niet nodig om een arts te horen en daarom kan deze verplichting vervallen. Verder is nu geregeld dat de burgemeester van de gemeente waarin het lichaam zich bevindt de andere termijn stelt. Tijdens de consultatie is naar voren gebracht dat het allicht praktischer zou zijn als dit de gemeente is waar het verlov wordt aangevraagd, maar aangezien in de uitvoeringspraktijk geen problemen worden ervaren is de regeling op dit punt gehandhaafd. In het geval een kortere termijn wenselijk is, overlegt de burgemeester met de officier van justitie met het oog op het opsporingsbelang, zoals nu ook het geval is.

4.1.4 Verruiming mogelijkheden rondom de as-bestemming en begraven

In het wetsvoorstel wordt een aantal voorstellen gedaan over de procedures rond de asbus. Die hebben tot doel om onnodige belemmeringen weg te nemen. Het gaat om het eerder ophalen van de asbus, de vermenging van de as, het bijzetten van een asbus in een kist bij begraven en het bergen van de as in een asbus na ruiming van een graf. Deze voorgestelde wijzigingen worden hierna achtereenvolgend toegelicht. Voor de vaste stof die overblijft na resomatie, zullen deze wijzigingen op dezelfde wijze gelden.

Vermenging van de as en stof

Op grond van de Wlb draagt de crematoriumhouder in het crematieproces tot en met het bergen van de as in de asbus zorg voor het voorkomen van asvermenging. Daarom zijn ook de nodige vereisten gesteld aan de berging van de as in een asbus waarop de persoonsgegevens van de overledene en een registratienummer worden vermeld. Het is de regering niettemin gebleken dat er behoefte bestaat aan vermenging van de as met de as van een andere overledene, zoals een geliefde of een familielid. Nadat de berging van de as en de registratie van de asbus in het register is afgerond, is er geen bezwaar tegen deze vermenging, zolang dit op verzoek van de nabestaanden gebeurt. Dit wetsvoorstel regelt daarom expliciet dat asvermenging is toegestaan voorafgaand aan de asbestemming (artikel 62, derde lid).¹²² Resomatoria kunnen eveneens, na separate berging en registratie van de stof, uitvoering geven aan een verzoek van nabestaanden tot vermenging van de as van twee of meer overledenen (artikel 71, eerste lid).

Tijdens de consultatie is de vraag gesteld of ook de as en de stof gemengd kunnen worden. Mits de geschetste procedure is doorlopen, wordt hiertegen geen bezwaar gezien. Daarom wordt ook deze mogelijkheid in het wetsvoorstel opgenomen. Registratie vindt plaats door de houder die de vermenging uitvoert.

Bijzetten van de asbus in de kist voor begraven

Er is tevens gebleken dat er behoefte bestaat om voorafgaand aan het begraven de asbus in de kist te kunnen bijzetten. De Wlb staat hier niet aan in de weg, maar door het ontbreken van een expliciete grondslag is hierover onduidelijkheid in de praktijk ontstaan. De regeling in dit wetsvoorstel neemt deze onduidelijkheid weg door dit expliciet te regelen (artikel 63, eerste lid, onder d). Deze regeling geldt ook voor stofbussen op grond van artikel 71, tweede lid. Als twee (of meer) dierbaren elk verschillende bestemmingen wensen en de laatstoverledene heeft bij leven voor begraven gekozen, wordt het dus mogelijk om de asbus of stofbus in de kist bij te zetten voor de begraafing.

Het bijzetten van de asbus in de kist voorafgaand aan begraven is een mogelijkheid, waarbij het aan de houder van de begraafplaats is om daar al dan niet in te voorzien. Zo is het mogelijk dat de houder van een begraafplaats om religieuze redenen juist niet in die mogelijkheid wil voorzien. De

¹²² Aangekondigd in Kamerstukken II 2018/19, 30696, nr. 44

wens om een asbus bij te zetten in de kist voorafgaand aan begraving moet dan ook bij de uitgifte van het graf of de grafrechten aan bod komen. Indien de houder van de begraafplaats in die mogelijkheid voorziet, is het van belang om te weten of er een asbus in de kist wordt geplaatst met het oog op de registerplicht op grond van artikel 40, die ook van toepassing is op het bijzetten van de asbus in de kist voorafgaand aan begraven, waarbij de begraafplaats in dat geval tegelijk een plaats van bijzetting is.

Het bijzetten van de asbus (of stofbus) in een kist wordt niet geregeld voor crematie en resomatie (en is daarmee voor die bestemmingen dus niet toegestaan), aangezien de as van twee gecremeerde lichamen na de berging van de as vermengd kan worden en bijzetting van de asbus in de kist het crematieproces verstoort. Om diezelfde reden wordt bijzetting van de asbus in de kist bij resomatie ook niet geregeld.

Asbus bij crematie na ruiming

De Wlb biedt al de mogelijkheid dat de overblijfselen van het lichaam van een overledene na de ruiming van het graf gecremeerd worden als de nabestaanden daarom verzoeken (artikel 29, derde lid, Wlb). Deze voorziening was destijds geregeld voor het geval later blijkt dat de overledene niet had gewenst om begraven te worden, maar gecremeerd. De Wlb regelt niet of daarna ook een asbus aan hen kan worden meegegeven, zoals dat bij het cremeren wel het geval is, en ook niet of vervolgens de andere asbestemmingen toegepast kunnen worden, zoals bijzetting of verstrooiing. Uit gesprekken met de uitvaartsector blijkt dat hier onder nabestaanden behoefte aan bestaat. Omdat de asbus voorziet in een functie van de nagedachtenis en er geen bezwaren zijn tegen een asbestemming in het geval van crematie na een opgraving of een ruiming, wordt dit nu geregeld (artikelen 45, vierde lid, en 46, derde lid). De asbestemming wordt in die gevallen enkel gegeven op verzoek van de opdrachtgever tot de crematie. Dit geldt ook voor resomatie.

Bewaartermijnen asbus

De termijn waarna de asbus kan worden opgehaald, wordt in dit wetsvoorstel gehandhaafd op één maand. Wijziging van deze termijn is overwogen naar aanleiding van de motie-Belhaj/Middendorp¹²³. Deze motie verzoekt om te regelen dat de as van de overledene zo snel als praktisch en op zorgvuldige wijze mogelijk is, bij voorkeur binnen een week na de crematie, kan worden opgehaald bij het crematorium. Daarbij menen de indieners van deze motie dat het verplicht een maand wachten op de as niet meer van deze tijd is en dat nabestaanden zelf moeten kunnen bepalen of zij de as enkele dagen na de crematie of pas na een paar maanden ophalen. Momenteel geldt volgens artikel 59, eerste lid, Wlb een bewaartermijn van een maand. Er geldt verder een procedure om een ontheffing van de bewaartermijn aan te vragen bij de officier van justitie (artikel 59, vierde lid, Wlb). Gelet op de overeenkomstige situatie, is deze bewaartermijn met afwijkmogelijkheid ook van toepassing op het bewaren van de asbus na crematie in het buitenland, als geregeld in artikel 68. Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel heeft het OM aangegeven dat er geen strafvorderlijk belang meer bij de as bestaat. Tijdens de consultatie was voorgesteld om de bewaartermijn van de asbus te verkorten naar maximaal twee weken. Dit leidde tot uiteenlopende reacties. Een aantal crematoria heeft aangegeven dat het wenselijk is dat de asbus snel kan worden afgegeven en dat er in de praktijk geen problemen worden ervaren. Zodoende kunnen nieuwe uitvaartrituelen ontstaan rondom de asbus. Anderzijds hebben veel partijen aangegeven dat er veel (familie)conflicten zijn bij het ophalen van de asbus en dat daarom een afdoende bewaartermijn van belang is. Uitvaartorganisaties Nederland (UN) heeft haar zorgen uitgesproken over het voorstel en pleit voor een bewaartermijn van twee weken. Deze bewaartermijn geeft nabestaanden bedenktijd en voorkomt overhaaste beslissingen over de bestemming van de as en biedt de tijd aan niet-ingelichte nabestaanden of nabestaanden die niet de opdrachtgever zijn, om betrokken te worden bij belangrijke keuzes over de as, in het uiterste geval door beslaglegging. Wel adviseert UN om het mogelijk te maken om de asbus onder voorwaarden mee te geven, bijvoorbeeld op grond van een gezamenlijk schriftelijk onderzoek van de echtgenoot/diegene met wie de overledene een feitelijk gezin vormde, alle bloed- en aanverwanten van de eerste graad én de opdrachtgever van de bestemming.

In dit wetsvoorstel wordt de bewaartermijn van een maand uit de Wlb gehandhaafd. Uit de jurisprudentie van artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) is het belang van een goed afscheid van overledene en nagedachtenis gebleken (zie ook paragraaf 4.3.10). Daaruit volgt dat nabestaanden ook belang hebben bij het vrijgeven van de asbus. Om dit belang te beschermen, is een afdoende bewaartermijn van belang. Naar aanleiding van het voorstel van UN om afwijking mogelijk te

¹²³ Kamerstukken II 2018/19, 35077, nr. 11.

maken, is bestudeerd of het mogelijk is om een verlof te introduceren die de ambtenaar van de burgerlijke stand afgeeft om de asbus eerder af te geven, na instemming van de eerstegraads familie en eventuele partner. Met deze oplossing worden de belangen van de nabestaanden beschermd en kan de asbus toch eerder worden afgegeven. Uit overleg met de NVVB blijkt dat deze oplossing niet goed uitvoerbaar is. De BRP geeft immers niet altijd volledig inzicht in (familie)relaties en er worden ook geen handtekeningen geregistreerd. Een goede controle is daarom niet mogelijk. Daarom wordt afgezien van een afwijkmogelijkheid van de bewaartermijn. Met het wegvallen van de afwijkttermijn kan het relatieve belang van de bewaartermijn toenemen, waarvoor bovendien wordt voorgesteld dat deze een maand duurt in plaats van de door UN voorgestelde twee weken en de eerder voorgenomen inkorting¹²⁴. Reden hiervoor is dat ook met een bewaartermijn van twee weken niet meer tegemoet wordt gekomen aan het direct meegeven van de asbus en dat een maand bewaartermijn extra ruimte geeft aan nabestaanden om overeenstemming te bereiken en die termijn ook betere bescherming biedt aan nabestaanden die niet waren ingelicht over het overlijden, ondanks de verplichting daartoe.

Crematoriumhouders hebben aangegeven dat het niet duidelijk is wanneer en wat zij mogen doen met een asbus die nabestaanden niet zijn komen ophalen.¹²⁵ Indien de as niet wordt opgehaald, wordt met artikel 62, vijfde lid, geregeld dat na die maand het crematorium de asbus nog ten minste een jaar dient te bewaren. Indien de contactgegevens van de nabestaande die de opdracht tot crematie heeft gegeven, of namens wie die opdracht is gegeven, bij de houder bekend zijn, stelt de houder deze nabestaande schriftelijk in kennis van het verstrijken van de termijn. De verstrooiing vindt in dat geval niet eerder plaats dan zes maanden na die kennisgeving. In de praktijk kon de houder van het crematorium in de algemene voorwaarden in een termijn voor deze verdere bewaring dan wel ruiming voorzien, maar waren crematoria evengoed terughoudend in het ruimen van niet opgehaalde asbussen. Deze regeling moet duidelijkheid bieden voor zowel de houder van het crematorium als voor de nabestaanden.

4.1.5 Experimenteerbepaling voor beoordelen nieuwe bestemmingen

Het introduceren van een nieuwe bestemming kan veel tijd in beslag nemen. Het is van belang dat voor het regelen van een nieuwe bestemming een zorgvuldig proces wordt gevolgd. Zo moet zeker zijn dat het lichaam daadwerkelijk bestemd wordt, maar moet de techniek ook toelaatbaar zijn. Tegelijkertijd kan berichtgeving over nieuwe technieken leiden tot belangstelling voor die technieken. Het is zelfs bekend dat mensen, vooruitlopend op het toestaan van die techniek, in hun wilsbeschikking opnemen volgens een bepaalde nieuwe techniek bestemd te willen worden. Er kan, ook als er uiteindelijk voor wordt gekozen een nieuwe techniek toe te staan, zoals nu wordt voorgesteld ten aanzien van resomatie, veel tijd verstrijken tussen het beschikbaar komen van een nieuwe technologie om lichamen te bestemmen en het werkelijk toestaan van die bestemming. Deze lange doorlooptijd kan vervelend zijn voor betrokkenen. Er is dan ook nagedacht over de mogelijkheden om de doorlooptijd tussen de beschikbaarheid en het toestaan van een nieuwe techniek in te korten.

Een van de suggesties is om te komen tot een eenvoudiger toelatingsproces, waarbij voor de toelaatbaarheid een wijziging van deze wet niet langer vereist is. In dit wetsvoorstel wordt vastgehouden aan een uitputtende wettelijke regeling. Het beoordelen van de toelaatbaarheid vergt een zorgvuldig (wetgevings)proces, waarbij de verschillende (politieke) belangen goed kunnen worden afgewogen. Het wetgevingsproces en het primaat van de wetgever zijn hiervoor de passende waarborg. Wetten worden tot stand gebracht om rechtszekerheid te verschaffen en rechtsgelijkheid te verzekeren. Doordat zij via een democratisch proces tot stand zijn gekomen, vormen wettelijke regels een neerslag van de rechtsnormen die de samenleving noodzakelijk acht. De regering vindt het vanwege het maatschappelijk gewicht van de introductie van een nieuwe bestemming voor het lichaam van een overledene wenselijk dat de wetgever telkens een eigen, zelfstandige afweging over de toelaatbaarheid daarvan kan maken. Een wettelijke regeling van het toetsingskader, zoals eerder aangekondigd¹²⁶, kan hierbij de wetgever onnodig belemmeren en wordt dus niet voorgesteld. Uiteraard is het van groot belang dat bij de voorbereiding van nieuwe beleidsvoornemens over nieuwe technieken het door de Gezondheidsraad ontwikkelde toetsingskader wordt betrokken, maar ook dat daarvan kan worden afgeweken als nieuwe ontwikkelingen in de samenleving of opvattingen over de toelaatbaarheid van nieuwe bestemmingen daartoe aanleiding geven. Het toelaten van nieuwe bestemmingen vergt overigens

¹²⁴ Kamerstukken II 2018/19, 30696, nr. 44

¹²⁵ Kamerstukken II 2018/19, 30696, nr. 44

¹²⁶ Kamerstukken II 2020/21, 30696, nr. 51

niet automatisch een omvangrijke modernisering zoals die nu voorligt. Met het beoordelingskader van de Gezondheidsraad is nu zicht op welke criteria en welke informatie van belang zijn voor het beoordelen van de toelaatbaarheid van een nieuwe techniek. De doorlooptijd van het advies van de Gezondheidsraad van 2025 was dan ook aanmerkelijk korter dan het advies uit 2020, evenals de reactie erop. Derhalve kan de regering zich goed voorstellen dat de beoordeling van de toelaatbaarheid van nieuwe technieken en de overweging van wetgeving daartoe, in het vervolg met meer snelheid gepaard kan gaan.

Een andere suggestie was het gedogen van een nieuwe techniek, vooruitlopend op wettelijke regeling. Ook dit wordt geen begaanbare weg geacht. Het bestemmen van een lichaam op andere wijze dan bij wet voorzien, is strafbaar. Nu is gekozen voor wettelijke regeling, zou gedogen bovendien aan dat zorgvuldig ingerichte proces afbreuk doen. Daar zou een onwenselijke precedentwerking van uit gaan.

Er is in ieder geval veel tijd gemoeid met de voorbereiding van de wetgeving en dan met name het beoordelingsproces van de toelaatbaarheid van een nieuwe techniek. Tot op zekere hoogte is dit onvermijdelijk. Iedere bestemming heeft onderscheidende kenmerken en zal daardoor steeds opnieuw onderzocht en beoordeeld moeten worden. Ook blijkt uit de praktijk dat deze kenmerken van een nieuwe bestemming door innovaties, zeker in de beginfase, veranderlijk zijn. Verder is voldoende wetenschappelijk onderzoek nodig om de merites van een nieuwe bestemming goed te kunnen beoordelen. In het geval van humaan composteren heeft de Gezondheidsraad nu twee keer geoordeeld dat er te weinig informatie beschikbaar is om de toelaatbaarheid te kunnen beoordelen. Momenteel is de Gezondheidsraad aangewezen op wetenschappelijk onderzoek in het buitenland waar de techniek wel is toegelaten. Dat kan de mogelijkheden beperken om de benodigde informatie te verzamelen, bijvoorbeeld omdat bepaalde kenmerken niet worden onderzocht terwijl zij wel nodig zijn om tot een beoordeling van de toelaatbaarheid te komen. De Gezondheidsraad heeft geadviseerd om onderzoek naar nieuwe bestemmingen ook in Nederland mogelijk te maken.¹²⁷ In de regeling over de bestemming van lichamen ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek of wetenschappelijk onderwijs in het algemeen belang van de volksgezondheid wordt geen ruimte gezien voor dergelijk onderzoek naar nieuwe bestemmingen, omdat deze van oudsher vooral gericht is op de volksgezondheid en de wetgever dit destijds niet voor ogen kan hebben gehad. In de reactie op het advies van de Gezondheidsraad is daarom een aparte regeling aangekondigd voor onderzoek naar nieuwe bestemmingen in Nederland.¹²⁸ In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om onder randvoorwaarden ten behoeve van de beoordeling van een nieuwe techniek het mogelijk te maken dat tijdelijk die nieuwe techniek in Nederland wordt toegestaan ten behoeve van onderzoek, zodat de beoordeling niet langer afhankelijk hoeft te zijn van onderzoek uit het buitenland.

Bij de vormgeving van deze onderzoeksmogelijkheid naar nieuwe technieken in artikel 76 is aangesloten bij de regeling die gangbaar is bij experimenten. Deze bepaling moet het mogelijk maken om het gesloten stelsel van toegelaten bestemmingen tijdelijk te doorbreken ten behoeve van het onderzoek. Het startpunt voor het experiment vormt de constatering dat er onvoldoende informatie is om de toelaatbaarheid te kunnen beoordelen, maar dat de betreffende techniek in beginsel wel toelaatbaar zou kunnen zijn. Die constatering kan worden gedaan door een adviescollege, zoals de Gezondheidsraad. Het is ook mogelijk dat de minister van BZK aan de hand van een checklist tot die constatering komt. Het onderzoek vergt een AMvB die het doel, de tijdsduur, de plaats en de omvang van het experiment bepaalt en onderbouwt. Met de omvang wordt bedoeld op het aantal lichamen dat tijdens het experiment onderzocht kan worden. De omvang en de tijdsduur zullen afhangen van het doel van het onderzoek. Zo kan het gaan om een nieuwe bestemming die nog nergens is onderzocht of om een bestemming die in het buitenland al wordt toegepast en voor de beoordeling van de toelaatbaarheid slechts een specifiek aspect hoeft te worden onderzocht, zoals bijvoorbeeld besmettingsrisico's in een bepaalde fase van het bestemmingsproces. In dat laatste geval zal de doorlooptijd aanmerkelijk korter kunnen zijn dan in het eerste geval. De doorlooptijd is wettelijk beperkt tot vijf jaar, waarbij enige marge is ingebouwd. Allereerst is het wenselijk dat de Tweede Kamer voldoende gelegenheid (minimaal negen maanden) heeft om desgewenst aan de hand van het verslag over het experiment (zie vijfde lid) de experimenteerregelgeving om te zetten in wetgeving. De inzet is dat het verslag ook een reactie is op het advies van een adviescollege over de toelaatbaarheid van die nieuwe techniek. Ook voor dit verslag en advisering door het adviescollege zal voldoende tijd moeten zijn, er wordt rekening mee gehouden dat dit een jaar tot anderhalf jaar in beslag kan nemen. Ten slotte moet er

¹²⁷ Bijlage 1223817 bij Kamerstukken II 2025/26, 30696, nr. 60

¹²⁸ Kamerstukken II 2025/26, 30696, nr. 60

ook voldoende tijd moeten zijn om de bestemming en de effecten daarvan te onderzoeken, waarbij ook ruimte is om het proces van bestemmen te verbeteren. In Sleeswijk Holstein is 2,5 jaar uitgetrokken om het humaan composteren (veraarden) te onderzoeken, waarbij tussentijds ook ruimte was om het proces te verbeteren.

Op het experiment zijn verder de regels uit het stelsel van de Omgevingswet van toepassing. Indien het nodig mocht blijken ten behoeve van het onderzoek en ook wenselijk is vanuit de systematiek van de Omgevingswet, kan van die regels worden afgeweken op grond van de experimenteerbepaling die is vastgelegd in artikel 23.3 Omgevingswet.

4.1.6 Zelfbeschikking: vastleggen wensen bestemming

Artikel 11 Grondwet bepaalt dat eenieder recht heeft op onaantastbaarheid van zijn lichaam, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen. Dit grondrecht eindigt niet na overlijden en behelst een zelfbeschikkingsrecht. Dit zelfbeschikkingsrecht is begrensd. Het wetsvoorstel kent een limitatieve opsomming van toegelaten bestemmingen, die zijn beoordeeld op waardigheid, veiligheid en duurzaamheid. Uit die bestemmingen zal men een keuze moeten maken. Om invulling te geven aan het zelfbeschikkingsrecht zal degene die in de bestemming voorziet moeten handelen volgens de wens of vermoedelijke wens van overledene, voor zoverre dat redelijkerwijs geveerd kan worden.

Iemand kan zelf de wijze bepalen waarop de wensen worden vastgelegd of kenbaar worden gemaakt. Wel regelt dit wetsvoorstel in navolging van de Wlb dat een notariële akte of een eigenhandig geschreven, gedagtekende en ondertekende verklaring niet kan worden herroepen door een in algemene bewoordingen gestelde herroeping van die schriftelijk vastgelegde wens.

Verder wordt met dit wetsvoorstel voorgesteld om de Wet op het notarisambt (Wna), welke ziet op het vastleggen van de uiterste wil bij de notaris, op twee punten aan te passen. In de consultatie is naar voren gebracht dat de maximale termijn in artikel 49a van de Wet op het notarisambt Wna voor uitstel van uitgave van afschriften, uittreksels en grossen van uiterste wil en inzage in uiterste niet langer aansluit bij de uiterlijke termijn dat begraving, crematie of resomatie na overlijden dient te geschieden.¹²⁹ Ongewenst gevolg kan zijn dat het testament van de wetswijziging van de Wlb waarbij de termijn waarbinnen een lichaam bestemd moet worden, is verlengd van vijf werkdagen naar zes werkdagen,¹³⁰ waarop de Wna niet is aangepast. Ook is tijdens de consultatie naar voren gebracht dat uitstel van bekendmaking op grond van dit artikel 49 Wna niet mogelijk zou moeten zijn voor uiterste wilsbeschikkingen bevattende de wens van bestemming van het lichaam na overlijden, bedoeld in artikel 5, eerste lid, van dit wetsvoorstel. Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om artikel 49a van de Wet op het notarisambt hierop aan te passen. Daarnaast is in de consultatie aangegeven dat van de uiterste wilsbeschikking over de bestemming van het lichaam na overlijden inschrijving in het Centraal testamentenregister mogelijk zou moeten zijn. Ten aanzien hiervan wordt erop gewezen dat op grond van artikel 1 van de Wet op het centraal testamentenregister gegevens over notariële akten bevattende uiterste willen opgenomen worden in het testamentenregister. Dit geldt ook voor notariële akten bevattende de wens van bestemming van het lichaam na overlijden, bedoeld in artikel 5, eerste lid, van dit wetsvoorstel. Dat een uiterste wilsbeschikking een wens voor bestemming van het lichaam bevat, is daarbij niet kenbaar. Bij raadpleging van het testamentenregister komt evenwel iedere geregistreerde uiterste wil naar voren, over de inhoud waarvan vervolgens contact kan worden opgenomen met de notaris die de uiterste wil heeft opgesteld.

Verder is tijdens de consultatie naar voren gebracht dat cremieren na het ruimen van het graf onwenselijk is, omdat dat niet zo stroken met de wens van overledene. Die veronderstelling klopt echter niet per se. Het is mogelijk dat na begraving blijkt dat iemand had gewenst om gecremeerd te worden in plaats van te worden begraven. Nabestaanden kunnen er in dit geval voor kiezen om de grafrust te respecteren (in plaats van een opgraving) om vervolgens na ruiming alsnog tot crematie over te gaan¹³¹. Daarom is het van belang om deze mogelijkheid in stand te houden.

¹²⁹ Dat is het gevolg van de wetswijziging van de Wlb waarbij de termijn waarbinnen een lichaam bestemd moet worden, is verlengd van vijf werkdagen naar zes werkdagen, maar niet zag op doorwerking in de Wna. Zie ook Kamerstukken II 2007/08, 30696, nr. 19

¹³⁰ Kamerstukken II 2007/08, 30696, nr. 19

¹³¹ Kamerstukken II 1981/82, 11256, nr. 17 onder artikel 32 (p.10)

Ten slotte is tijdens de consultatie naar voren gekomen dat overledenen na resomatie begraven willen worden. Dit wetsvoorstel strekt ertoe om deze wens te accommoderen, voor zoverre de begraafplaatshouder in deze mogelijkheid wil voorzien (artikel 71, vierde lid). Op grond van artikel 70 zal in het besluit worden geregeld dat botten die resteren na resomatie niet worden verfiijnd (gecremuleerd) indien daarna begraving beoogd is. Om die reden is het van belang dat de opdrachtgever tijdig bij het resomatorium aangeeft dat na die bestemming begraving beoogd is. In deze mogelijkheid tot begraving wordt niet voorzien na crematie, omdat die behoefte niet is gebleken. Wel is gebleken dat er behoefte is om na cremieren niet altijd te cremuleren. In deze behoefte wordt niet voorzien om te voorkomen dat botresten in de publieke ruimte terecht kunnen komen, aangezien de asbus met dan eventuele botresten mee naar huis mag worden genomen en enig toezicht daarop niet meer mogelijk is. Voor zoverre er behoefte is aan begraven na cremieren, kan de asbus worden bijgezet in het graf of in de kist, voorafgaand aan begraving.

4.1.7 Opdrachtgeverschap

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel zijn vragen naar voren gekomen over de status van het lichaam en van degene die voorziet in de bestemming, in deze paragraaf verder de opdrachtgever genoemd. Meer concreet is er gevraagd om te regelen dat er vrijheid is in het kiezen van een uitvaartondernemer. Nabestaanden ervaren daarin niet altijd een vrije keuze. Verder is gebleken dat mortuaria soms lichamen vasthouden om betaling af te dwingen. Daarmee hangt ook samen dat er onduidelijkheid kan zijn over wie welke kosten moet dragen.

Het lichaam van iemand behoort tot die persoon. Het is niet mogelijk dat iemand het lichaam van iemand anders bezit, ook niet na overlijden. Daaruit volgt ondermeer dat het niet mogelijk is om het lichaam van een overledene als zodanig te verkopen (voor het non-commercialiteitsbeginsel, zie verder in paragraaf 4.3.7). Wel is het van belang dat het lichaam een bestemming krijgt, dat is het doel van deze wet. Dat vergt dat iemand zeggenschap krijgt over de uitvoering van de bestemming en daarmee over het lichaam van die overledene. Artikel 6 regelt dat deze zeggenschap toekomt aan degene die het verlof tot bestemming heeft aangevraagd. Dit wetsvoorstel verduidelijkt¹³² dat degene die voorziet in de bestemming zeggenschap heeft over de uitvoering ervan. Daaruit volgt dat de zeggenschap over het lichaam begrensd is door het doel ervan: de bestemming van dat lichaam. Verder is de zeggenschap begrensd door overige voorschriften, die niet alleen zien op de procedure en wijze van bestemmen, maar ook op de verplichtingen jegens eerstegraads familie. De opdrachtgever is verantwoordelijk voor de kosten die samenhangen met de bestemming, ook als de opdrachtgever daartoe geen opdracht heeft gegeven en in zaakwaarneming¹³³ zijn ontstaan. Het gaat dan om ieder geval de kosten voor het vervoer, bewaren (in een mortuarium), postmortale zorg, het afscheid, het bestemmen van het lichaam en eventuele maatregelen ten behoeve van de nagedachtenis.

De verduidelijking dat de opdrachtgever de zeggenschap heeft over het lichaam van overledene kan in ieder geval twee situaties van belang zijn. Allereerst sluiten veel Nederlanders een uitvaartverzekering af. De verzekeraar mag in beginsel zelf bepalen onder welke voorwaarden dekking wordt geboden. Een verzekeringsovereenkomst is een overeenkomst waarbij de verzekeraar zich verbindt tot het doen van een uitkering, dat kan ook een dienst zijn. De voorwaarden moeten redelijk en transparant zijn. Een handelspraktijk is misleidend als essentiële informatie wordt weggelaten of onduidelijk wordt gepresenteerd. Bij het afsluiten van die verzekering wordt niet alleen een verzekerd bedrag overeengekomen met betalingsverplichtingen, maar kunnen er ook voorzieningen zijn getroffen ten behoeve van de uitvoering van de uitvaart. Een verzekeraar kan daarvoor gebruik maken van een eigen uitvaartonderneming, maar ook afspraken maken met bepaalde uitvaartondernemers. Indien wordt gekozen voor een andere uitvaartonderneming, is het voordeel dat was verbonden aan de inzet van de voorziene uitvaartonderneming niet meer van toepassing. In de praktijk blijkt echter dat degenen die een beroep doen op de verzekering nog wel eens de indruk krijgen geen vrije keuze te hebben. Het is van belang te benadrukken dat er vrijheid is in de keuze van een uitvaartondernemer, wat overigens niet verhindert dat die keuze kan leiden tot een lager uitgekeerd bedrag door de verzekeraar dan voorzien. Een aparte bepaling om te bepalen in een uitvaartverzorger is daarom niet nodig en zou overigens het bereik van deze wet te buiten gaan.

¹³² Hiermee is geen materiele wijziging beoogd, omdat uit het voorzien in de bestemming de zeggenschap logischerwijs al volgt.

¹³³ Artikel 6:198 Burgerlijk Wetboek

Verder is het mogelijk dat niemand zorgdraagt voor een lichaam en dat bijvoorbeeld de politie in eerste instantie zorgdraagt dat een lichaam vervoerd wordt naar mortuarium en dat daar bewaard wordt. Dit volgt, als er geen sprake is van een opsporingsbelang, niet uit de politietaak en gebeurt in zaakwaarneming van de nabestaanden of de gemeente. Om er zeker van te zijn dat de gemaakte kosten worden betaald, zijn er in het verleden mortuariumhouders geweest die het lichaam van overledene vasthielden, totdat de kosten waren voldaan. Mogelijk wordt deze werkwijze nog steeds toegepast. De opdrachtgever is verantwoordelijk voor de kosten die samenhangen met de bestemming, ook als de opdrachtgever daartoe geen opdracht heeft gegeven. Uit artikel 34 volgt dat ook de mortuariumkosten (bewaren) gerekend moeten worden tot de kosten die samenhangen met de bestemming. Normaliter geldt er op grond van art. 3:290 BW ten aanzien van zaken een retentierecht. Het lichaam van overledene is echter een bijzondere zaak en hoort toe aan niemand, waardoor het retentierecht niet van toepassing is. De voorgestelde verduidelijking moet duidelijk maken dat retentie in dit geval ontoelaatbaar is, omdat de zeggenschap ligt bij degene die in de bestemming voorziet.

Overwogen is om in dit wetsvoorstel te regelen dat een persoon bij leven een ander kan aanwijzen die de bestemming van het lichaam van de aanwijzende persoon na diens overlijden op zich neemt en dat deze aangewezen persoon voorrang heeft bij het verlot voor het bestemmen van de overledene. Gedachte hierbij was dat hiermee de wens van de overledene verder beschermd kon worden. Hiervan is echter afgezien. Ook in dit wetsvoorstel wordt het aan de nabestaanden overgelaten wie de bestemming van een overledene op zich neemt, omdat dit een private aangelegenheid is. Nabestaanden kunnen zelf het best beoordelen wie van hen in de periode na het overlijden het beste in staat is (of zijn) om in de bestemming van de overledene te voorzien volgens de wens of vermoedelijke wens van overledene. De persoon die ooit door overledene gevraagd is om de bestemming van de overledene op zich te nemen kan bovendien inmiddels zelf niet meer in leven zijn, niet goed meer bij machte zijn om dit op zich te nemen of dit inmiddels niet meer willen.

Dit wetsvoorstel legt niet alleen de verplichting om het lichaam te bestemmen bij de opdrachtgever. Op grond van artikel 8 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) hebben nabestaanden recht op gezins- en familielevens, welke doorwerkt in een recht voor eerste- en tweedegraads familie en de partner van overledene om kennis te nemen van het overlijden en afscheid te nemen van de overledene. Dit leidt tot verplichtingen voor de opdrachtgever, zoals vastgelegd in artikel 6, derde lid en toegelicht in paragraaf 4.3.10. Deze verplichtingen zijn ook van toepassing in het geval van een opdracht tot opgraving door een nabestaande. Die nabestaande wordt in dit wetsvoorstel aangemerkt als opdrachtgever, zie ook artikel 45, tweede lid.

Ten aanzien het opdrachtgeverschap zijn tijdens de voorbereiding van het wetsvoorstel een aantal suggesties gedaan in het kader van de consumentenbescherming, waaronder de instelling van een geschillencommissie en beroepsreglementering. Deze suggesties zijn niet overgenomen. Voor een nadere beschouwing hierover, zie paragraaf 13.1.6.

4.2 Vaststelling aard van het overlijden, doodsoorzaak en identiteit overledene

Zoals in paragraaf 2.3.6. is toegelicht, heeft het rapport van de Taskforce aanleiding gegeven voor de voorbereiding van een wetswijziging op twee onderdelen: de wettelijke regeling van aanvullende bevoegdheden voor de forensisch arts om onderzoek te doen naar de aard van het overlijden en de doodsoorzaak en het toezicht op de schouw. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is tevens gebleken dat het nodig is om, grotendeels in lijn met aanbevelingen van de Taskforce, enkele bevoegdheden voor de opsporingsambtenaren wettelijk te regelen. Hierna wordt eerst het huidige proces kort uitgelegd, waarna achtereenvolgens de wijzigingen ten behoeve van de schouw, de bevoegdheden van de opsporingsambtenaren en het toezicht op de schouw worden toegelicht.

4.2.1 Huidig proces bij de schouw

Bij het verrichten van onderzoek aan het lichaam na overlijden kan onderscheid worden gemaakt tussen inwendig en uitwendig onderzoek. Inwendig onderzoek wordt ook wel autopsie, sectie of obductie genoemd en is thans geregeld in de artikelen 72 tot en met 75 Wlb. Het uitwendig onderzoek (de schouw) houdt allereerst in dat de overledene uitwendig wordt onderzocht. Zijn lichaam wordt niet geopend. Tot de schouw wordt ook gerekend het binnendringen van het lichaam met een thermometer of een ander instrument, als dit ten dienste staat van de schouw. Het oordeel van de schouwarts wordt gebaseerd op onderzoek dat is verricht volgens de toepasselijke

veldnormen. Die normen betreffen de in 2016 uitgebrachte Handreiking (niet-)natuurlijke dood van het OM, het Forensisch Medisch Genootschap (FMG), de IGJ en de Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (KNMG), de richtlijn Lijkschouw voor behandelend artsen (2016) van het Nederlands Huisartsen Genootschap (NHG) in samenwerking met Verenoso, de Nederlandse Internisten Vereniging, de Nederlandse Vereniging voor Heelkunde, de Nederlandse Vereniging voor Cardiologie, het FMG en de KNMG voor artsen en zorgaanbieders die betrokken zijn bij de lijkschouw en de Richtlijn Forensische Geneeskunde Lijkschouw van het FMG (2016).

De schouw vindt zo spoedig mogelijk na het overlijden plaats door de behandelend arts of de gemeentelijke lijkschouwer (artikel 3 Wlb). De behandelend arts is in de regel de arts die hoofdbehandelaar was van een patiënt tot aan zijn overlijden. In het geval iemand niet onder behandeling is van een medisch specialist, is dat doorgaans de huisarts. Onder de behandelend arts valt ook de waarnemend arts of de dienstdoende (huis)arts indien hij over voldoende informatie beschikt om in redelijkheid tot een verklaring van natuurlijk overlijden te kunnen besluiten en hij dit besluit voldoende kan motiveren.¹³⁴ De behandelend arts overtuigt zich ervan dat sprake is van een natuurlijk overlijden. Als dat het geval is, kan hij de schouw afronden en de verklaring van natuurlijk overlijden invullen. Als de arts constateert dat er geen sprake is van een natuurlijk overlijden, of hij hierover twijfelt, dan licht hij onmiddellijk de gemeentelijke lijkschouwer (een forensisch arts) in, die de schouw overneemt. Bij een direct vermoeden van een niet-natuurlijk overlijden wordt direct de gemeentelijke lijkschouwer ingeschakeld. De schouw door de gemeentelijke lijkschouwer is in de regel uitgebreider dan een schouw door de behandelend arts. Als de gemeentelijke lijkschouwer vaststelt dat sprake is van een niet-natuurlijk overlijden of er niet van overtuigd is dat de dood is ingetreden als gevolg van een natuurlijke oorzaak, brengt hij verslag uit aan de officier van justitie. Die kan vervolgens besluiten om een strafrechtelijk onderzoek te starten, als hij vermoedt dat het overlijden het gevolg is geweest van een strafbaar feit. De officier van justitie kan in verband met een strafrechtelijk onderzoek eventueel opdracht geven tot een gerechtelijke sectie van het lichaam van een overledene (artikel 23). Een gerechtelijke sectie is zonder toestemming van de nabestaanden ook mogelijk in opdracht van de IGJ of de Onderzoeksraad voor Veiligheid.

4.2.2 Aanbevelingen met betrekking tot de schouw

Een aantal aanbevelingen van de Taskforce richtte zich op de schouw. De belangrijkste aanbeveling betrof de uitbreiding van de bevoegdheid van de gemeentelijk lijkschouwer (hierna: forensisch arts), in die zin dat hij nader invasief onderzoek kan verrichten aan het lichaam van de overledene (aanbeveling 6). Als de forensisch arts de mogelijkheid krijgt tot het afnemen van bloed, oogbolvocht, urine of ander lichaamsmateriaal met het oog op een daaropvolgend toxicologisch onderzoek, stelt dat hem volgens de Taskforce beter in staat om vast te stellen of er sprake is van een natuurlijk of niet-natuurlijk overlijden. Een bevoegdheid tot het afnemen van lichaamsmateriaal door de forensisch arts bestaat op dit moment echter niet.

Prof. Sijmons en mr. Derckx hebben in een vervolgonderzoek, in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, geconcludeerd dat het afnemen van het genoemde lichaamsmateriaal ten behoeve van het verrichten van toxicologisch onderzoek en radiologisch onderzoek aan het lichaam onder omstandigheden van belang is om vast te kunnen stellen of een persoon al dan niet op natuurlijke manier is overleden en dat dit om die reden een gerechtvaardigde beperking vormt van de postmortale integriteit van het lichaam van de overledene.¹³⁵ Verder concluderen zij dat voor een dergelijke verruiming van de bevoegdheid van de forensisch arts een wettelijke grondslag nodig is die momenteel ontbreekt. De toenmalige minister van BZK heeft naar aanleiding daarvan aangekondigd deze verruiming te zullen betrekken bij de voorbereidingen van een voorstel tot modernisering van de Wlb.¹³⁶

De aanvullende onderzoeksmogelijkheden voor de forensisch arts worden nu wettelijk geregeld (artikel 7, vijfde en zesde lid). Als de schouw (met deze aanvullende onderzoeksmogelijkheden) tezamen met het overlijdensonderzoek van de opsporingsambtenaren (zie paragraaf 4.2.7) een

¹³⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35551, p. 18, met verwijzing naar Handreiking (niet-) natuurlijke dood (versie 1.0. januari 2016), vindplaats: <https://www.igj.nl/onderwerpen/calamiteiten/documenten/publicaties/2016/02/16/handreiking-niet-natuurlijke-dood>.

¹³⁵ J.G. Sijmons & V.L. Derckx, 'Rapport uitbreiden bevoegdheden lijkschouw', bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 30696, nr. 46.

¹³⁶ Brief van 10 april 2020, Kamerstukken II 2019/20, 30696, nr. 48.

redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit doet rijzen, wordt daarna een strafrechtelijk onderzoek gestart onder leiding van de officier van justitie. Met deze werkwijze wordt het risico verkleind dat bijvoorbeeld misdrijven worden gemist¹³⁷ en kan nabestaanden sneller duidelijkheid worden verschaft over de aard van het overlijden en de doodsoorzaak.

Een andere aanbeveling van de Taskforce betrof de noodzaak om het toezicht op de schouw wettelijk te waarborgen (aanbeveling 9), omdat dat volgens de Taskforce de kwaliteit van de schouw bevordert. Het gaat daarbij om het toezicht op de schouw zowel door de behandelend arts als de forensisch arts. De hiervoor genoemde ministers hebben in hun brief van 28 september 2018¹³⁸ aan de Tweede Kamer toegezegd die aanbeveling op te volgen. Dit wetsvoorstel regelt daartoe dat ambtenaren van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (hierna: IGJ) worden belast met het toezicht op de schouw. Ook wordt geëxpliciteerd dat de schouw van goede kwaliteit en van goed niveau dient te zijn en wordt uiteengezet wat daaronder wordt verstaan (zie hierna onder 4.2.10).

4.2.3 Benoeming forensisch arts

In de huidige praktijk worden forensisch artsen op grond van de Wlb benoemd door het college van burgemeester en wethouders (als "gemeentelijk lijkschouwer"). Zij zijn veelal in dienst bij of werkzaam voor een gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD) en staan verplicht ingeschreven in een daartoe gehouden register. In de praktijk betekent dit registratie in het profielregister van de KNMG. Dit wetsvoorstel handhaaft dat uitgangspunt en vervangt alleen de term "gemeentelijk lijkschouwer" door "forensisch arts". Daarmee wordt verduidelijkt dat de schouw afhankelijk van de omstandigheden waarin de overledene is aangetroffen en de fase van het onderzoek door verschillende typen artsen wordt uitgevoerd: de behandelend arts en de forensisch arts.

De benoeming door het college van B&W blijft in dit voorstel gehandhaafd. Wel is in artikel 9 een delegatiegrondslag gecreëerd om deze bij AMvB te regelen. Dat moet een eventuele wijziging van de benoemingsprocedure in de toekomst makkelijker maken. De verplichting tot inschrijving in een daartoe gehouden register blijft gehandhaafd (artikel 9).

4.2.4 Doel van de schouw

De eerdergenoemde positieve verplichting voor de Staat om te zorgen voor een effectief systeem voor onderzoek bij overlijden brengt met zich dat het onderzoek van de schouwarts (behandelend arts of forensisch arts) niet enkel gericht is op het vaststellen van de aard van het overlijden, maar ook op het achterhalen van de onderliggende doodsoorzaak. In veel gevallen is bovendien vrijwel direct duidelijk of sprake is van een natuurlijk of niet-natuurlijk overlijden. Het onderzoek door de schouwarts moet daarom tevens bijdragen aan het antwoord op de vraag wat de (mogelijke) onderliggende oorzaak van het overlijden is, bijvoorbeeld een ziekte, een ongeval, suïcide of een misdrijf. In artikel 1 is daarom bij de begripsbepalingen voor de schouw opgenomen dat deze naast het vaststellen van de aard van het overlijden tevens tot doel heeft om de doodsoorzaak vast te stellen. De schouw draagt daarmee bij aan de beantwoording van de vraag of het overlijden mogelijk het gevolg is van een strafbaar feit, maar ook aan duidelijkheid voor de nabestaanden over de (mogelijke) doodsoorzaak en een goede doodsoorzakenstatistiek en daarmee indirect aan de publieke gezondheid.

De schouw omvat in de praktijk meer dan enkel het onderzoek aan het lichaam van de overledene. Ook onderzoek van de directe omgeving van de overledene, diens eventuele medicijngebruik c.q. de medische voorgeschiedenis kan *in het kader van de schouw* door de forensisch arts uitgevoerd worden. Dit is dan ook opgenomen in de definitie van schouw. Voor andere onderzoeksbevoegdheden, zoals het onderzoeken van een woning om bijvoorbeeld van sporen vast te leggen, geldt dat zij naar hun aard buiten de reguliere werkzaamheden van een arts vallen. Deze zijn voorbehouden aan opsporingsambtenaren.

Ook is geëxpliciteerd dat de arts die de schouw verricht tevens de identiteit van de overledene kan vaststellen. Hoewel de schouw niet specifiek tot doel heeft om de identiteit van de overledene vast te stellen ligt dit (evenals de hiervoor genoemde handelingen) in het verlengde van de

¹³⁷ De taskforce concludeert dat zij onvoldoende harde informatie heeft gevonden waarmee zij de veronderstelling uit het NFI-rapport 'De lijkschouw en sectie beschouwd' dat strafbare feiten zijn gemist kan bevestigen of ontkrachten.

¹³⁸ Kamerstukken II 2018/19, 33628, nr. 38, p. 12.

bevoegdheid om het lichaam te onderzoeken teneinde de aard van het overlijden en de doodsoorzaak vast te stellen. Zo heeft de schouwarts de identiteit van de overledene nodig om - na het vaststellen van de aard van het overlijden en de doodsoorzaak - een verklaring van natuurlijk overlijden te kunnen afgeven en het doodsoorzakenformulier in te vullen. De schouwarts moet dus weten om wie het gaat en moet daarvoor ook de mogelijkheid hebben om bijvoorbeeld in de kleding van de overledene of in de directe omgeving van de overledene te kijken of er aanwijzingen zijn op basis waarvan de identiteit kan worden vastgesteld. Als er verdergaand onderzoek nodig is, valt dit buiten de reikwijdte van de werkzaamheden die in het kader van de schouw als noodzakelijk mogen worden verondersteld.

4.2.5 Aanvullende onderzoeksbevoegdheid voor de forensisch arts

In dit wetsvoorstel wordt in navolging van de adviezen van de Taskforce en van prof. Sijmons en mr. Derkx aan de forensisch arts de bevoegdheid toegekend tot het verrichten of laten verrichten van verdergaande onderzoekshandelingen aan het lichaam van de overledene. Deze onderzoekshandelingen kunnen onder meer gericht zijn op het afnemen van lichaamsmateriaal (voor nader onderzoek daarvan) of het verkrijgen van een beeld van het lichaam.

Vanwege de grondwettelijke bescherming van de lichamelijke integriteit (artikel 11 Grondwet) kunnen alleen die handelingen worden verricht die noodzakelijk zijn voor het vaststellen of sprake is van een natuurlijk of niet-natuurlijk overlijden en de doodsoorzaak van de overledene. Het gaat hier bijvoorbeeld om handelingen waarbij in het lichaam wordt geprikt of gesneden en waarbij lichaamsmateriaal wordt afgenomen, bijvoorbeeld door middel van een punctie of katheterisatie, of handelingen waarbij door middel van röntgenologische straling de integriteit van het lichaam wordt aangetast. Voor wat betreft de door de forensisch arts te gebruiken onderzoekstechnieken kiest de regering, gehoord de uitvoeringspraktijk, voor een open formulering in de wet om ruimte te laten voor toekomstige wetenschappelijke innovaties. Er wordt daarom een delegatiegrondslag in de wet opgenomen, zodat de verschillende te gebruiken onderzoekstechnieken bij AMvB kunnen worden vastgelegd en er regels kunnen worden gesteld over het gebruik van deze handelingen.

In dit verband hecht de regering eraan om te onderstrepen dat de bevoegdheid tot het (laten) verrichten van invasieve handelingen en het maken van beelden van het lichaam in het kader van de schouw uitsluitend toekomt aan de forensisch arts (en dus niet aan de behandelend arts) en dit enkel kan plaatsvinden voor zover dat proportioneel is. Alleen die handelingen zijn toegestaan die noodzakelijk zijn voor het vaststellen van de aard van overlijden en de doodsoorzaak. De schouw door de behandelend arts blijft altijd beperkt tot kijken, voelen, kloppen, luisteren e.d. Zodra de behandelend arts twijfelt of sprake is van een natuurlijk overlijden, schakelt hij de forensisch arts in, die verdergaand (invasief) onderzoek aan het lichaam van de overledene kan verrichten. De behandelend arts verstrekt de forensisch arts op diens verzoek zo snel mogelijk de gegevens uit het medisch dossier van de overledene (of verleent hem inzage in het medisch dossier) die de forensisch arts nodig denkt te hebben voor zijn onderzoek. Dit is verduidelijkt in het nieuwe artikel 7, vierde lid.

Bij minderjarigen wordt deze aanvullende onderzoeksbevoegdheid in het kader van de schouw met bijzondere zorgvuldigheid toegepast. Indien de forensisch arts dit noodzakelijk acht voor de vaststelling van de aard van het overlijden en de doodsoorzaak, kunnen ook bij minderjarigen in deze fase aanvullende onderzoekshandelingen worden verricht, zoals het maken van beelden van het lichaam of het afnemen van lichaamsmateriaal ten behoeve van nader onderzoek naar de aanwezigheid van bepaalde stoffen. Deze handelingen maken onderdeel uit van de schouw zoals bedoeld in artikel 7 en kunnen worden verricht zonder dat daarvoor afzonderlijke toestemming van de ouder(s) of voogd is vereist. In deze gevallen ligt het in de rede dat de forensisch arts, met inachtneming van de professionele standaard, zoveel mogelijk in nauwe afstemming met een NODOK-centrum werkt en gebruikmaakt van daarvoor geschikte voorzieningen. Indien de forensisch arts na de schouw de doodsoorzaak niet heeft kunnen vaststellen en meent dat er geen aanwijzingen zijn voor een niet-natuurlijk overlijden, kan het nader onderzoek naar de doodsoorzaak op grond van artikel 17 daarop aansluitend worden voortgezet. Er vindt informatie-uitwisseling en afstemming plaats tussen de forensisch arts en de opsporingsambtenaren voordat dit nader onderzoek wordt gestart, als er naast de schouw gelijktijdig een overlijdensonderzoek plaatsvindt. Ook heeft de forensisch arts de mogelijkheid om informatie op te vragen bij de politie en Veilig Thuis, bijvoorbeeld om na te gaan of er eerder meldingen van bijvoorbeeld kindermishandeling zijn gedaan. In de praktijk is het daarmee zo dat bij een onverwacht en onverklaard overlijden van een minderjarige er altijd op enig moment contact is en afstemming plaatsvindt tussen de forensisch arts en opsporingsambtenaren.

Beoordeling noodzaak tot aanvullend onderzoek

Het is de professionele inschatting van de forensisch arts om te bepalen of de noodzaak tot aanvullend onderzoek aanwezig is. De forensisch arts wordt vanwege zijn deskundigheid geacht in staat te zijn om te beoordelen of het doel dat met de uitoefening van deze onderzoeksbevoegdheid wordt beoogd niet op een andere, minder ingrijpende wijze kan worden bereikt en of de uitoefening van de bevoegdheid in een redelijke verhouding met dat doel staat en dus proportioneel is.

Aangezien de aanvullende onderzoeksmogelijkheden een beperking van de lichamelijke integriteit van het lichaam van de overledene vormen, moet de introductie van deze bevoegdheid proportioneel zijn, ook gelet op de impact daarvan op de nabestaanden. Met de toekenning van de onderzoeksbevoegdheid aan de forensisch arts, in navolging van de conclusies van het onderzoek van prof. Sijmons en mr. Derckx, is daar naar het oordeel van de regering sprake van. Voor regeling van eventueel nog verdergaande bevoegdheden aan de forensisch arts ontbreekt een wetenschappelijke onderbouwing van de noodzaak en proportionaliteit.

Beeldvormend onderzoek

Bij beeldvormend onderzoek gaat het bijvoorbeeld om de uitvoering van een CT-scan of röntgenologisch onderzoek. Dit type onderzoek kan aangewezen zijn wanneer er twijfel is over de aard van het overlijden, maar tijdens de schouw aan het lichaam van de overledene geen tekenen van letsel zijn waargenomen. Het lichaam van de overledene zal voor het onderzoek in de praktijk vaak worden overgebracht naar een daartoe aangewezen instantie die beschikt over de benodigde scanapparatuur. De gemaakte beelden worden door een gespecialiseerde arts (radioloog) beoordeeld en de uitkomsten daarvan worden gedeeld met de forensisch arts. Uit de gemaakte beelden kan bijvoorbeeld naar voren komen dat de desbetreffende persoon is overleden als gevolg van inwendige verwondingen die weer het gevolg zijn van bijvoorbeeld een klap of botsing. Dat kan tot de conclusie leiden dat sprake is van een niet-natuurlijk overlijden.

Afnemen van lichaamsmateriaal

Daarnaast wordt aan de forensisch arts de bevoegdheid toegekend tot het afnemen van lichaamsmateriaal. Met een punctie of katheterisatie kan bijvoorbeeld bloed, oogbolvocht of urine worden afgenomen. Nader onderzoek van dat materiaal kan zich bijvoorbeeld richten op de vaststelling van de aanwezigheid van bepaalde stoffen die uitsluitsel kunnen geven over de vraag of sprake is van een niet-natuurlijk overlijden.

De forensisch arts zal in de praktijk het onderzoek van het afgenomen lichaamsmateriaal slechts in zeer beperkte mate zelf (kunnen) verrichten. Hij zal dat alleen doen indien het mogelijk is een zogenaamde sneltest te doen, waarbij het afgenomen lichaamsmateriaal op een zeer beperkt aantal stoffen kan worden onderzocht. In de overige gevallen zal hij het onderzoek in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen laboratoria van bijvoorbeeld ziekenhuizen of het NFI laten verrichten. De deskundige van het laboratorium die dat onderzoek verricht, zal de uitkomst van het onderzoek delen met de forensisch arts.

Uitvoering en verwerking van het onderzoek

Afhankelijk van de uitkomst van het onderzoek geeft de forensisch arts een verklaring van natuurlijk overlijden af of brengt hij verslag uit aan de officier van justitie. De door de behandelend arts aan de forensisch arts verstrekte informatie of afschriften van bescheiden mogen niet voor een ander doel gebruikt worden dan voor het vaststellen van de aard van het overlijden of de doodsoorzaak door de forensisch arts. Het gaat zowel om gegevens die de forensisch arts van de behandelend arts heeft ontvangen als om gegevens die hij zelf in het kader van zijn eigen onderzoek heeft verzameld. De forensisch arts rapporteert wanneer hij concludeert dat sprake is van een niet-natuurlijk overlijden zo spoedig mogelijk aan de officier van justitie. Hij heeft daarbij een beperkt beroepsgeheim. De forensisch arts hoeft niet alle informatie uit het medisch dossier te verstrekken. Hij moet zelf beoordelen wat relevant is om zijn oordeel dat sprake is van een niet-natuurlijk overlijden te onderbouwen.

Ten aanzien van het afgenomen lichaamsmateriaal geldt dat de officier van justitie, indien hij op basis van de uitkomsten van het onderzoek besluit tot een strafrechtelijk onderzoek, gebruik kan maken van de hem op grond van het Wetboek van Strafvordering toebedeelde bevoegdheden, waaronder de bevoegdheid om te bevelen een voor inbeslagneming vatbaar voorwerp ter inbeslagneming uit te leveren (artikel 96a, eerste lid van het Wetboek van Strafvordering). Wanneer de forensisch arts op basis van de uitkomsten van het onderzoek tot de conclusie komt dat sprake is van een natuurlijk overlijden, is er geen aanleiding het afgenomen lichaamsmateriaal te bewaren en dient het derhalve te worden vernietigd. Dit geldt evenzeer voor de in het kader van het beeldvormend onderzoek gemaakte beelden (scans) van het lichaam van de overledene.

In het wetsvoorstel wordt geregeld dat handelingen, zoals het afnemen van lichaamsmateriaal of het verkrijgen van een beeld van het lichaam ten behoeve van verdergaand onderzoek naar de aard van het overlijden en de doodsoorzaak, uitsluitend mogen worden verricht door een arts of in opdracht van een arts. Indien het onderzoek wordt verricht door een ander, bijvoorbeeld een medewerker van een laboratorium of een radioloog, blijft de forensisch arts de opdrachtgever. De feitelijke uitvoering van het onderzoek behoeft daarmee geen afzonderlijke wettelijke grondslag. De opdrachtgever moet wel zorgen voor aanwijzingen en toezicht, voor zover dit redelijkerwijs nodig is.

Aansluiting op de strafrechtketen

Zoals is aangegeven, is een van de doelstellingen van de schouw om na te gaan of mogelijk sprake is van een niet-natuurlijk overlijden. Beantwoording van de vraag of al dan niet sprake is geweest van een strafbaar feit behoort niet tot de taak van de forensisch arts. Hij moet enkel en alleen vaststellen wat de aard van het overlijden en de doodsoorzaak is. Op grond van de Wlb geldt dat wanneer de forensisch arts niet overtuigd is van een natuurlijk overlijden, hij verslag uitbrengt aan de officier van justitie (artikel 10, eerste lid, Wlb). De officier van justitie bepaalt vervolgens of aan het juridisch criterium van een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit is voldaan. Dit blijft ook in dit wetsvoorstel zo (artikel 10, derde lid). Daaraan is toegevoegd dat de forensisch arts dit indien van toepassing zoveel mogelijk doet na overleg met de betrokken opsporingsambtenaren en dat de opsporingsambtenaren in het kader van het overlijdensonderzoek ook verslag uitbrengen aan de officier van justitie (artikel 15, vijfde lid). De voorgestelde uitbreiding van onderzoeksbevoegdheden stelt de forensisch arts beter in staat om de officier van justitie op dit punt te adviseren.

Het (laten) verrichten van aanvullende onderzoekshandelingen als onderdeel van de schouw is een zelfstandige bevoegdheid van de forensisch arts. Niettemin vervalt deze bevoegdheid zodra de officier van justitie op basis van de hem beschikbare informatie vermoedt dat het overlijden het gevolg is van een strafbaar feit. In dat geval zal de officier van justitie doorgaans besluiten een strafrechtelijk onderzoek te starten. Als de officier van justitie een dergelijk vermoeden heeft, beëindigt de forensisch arts de schouw en vindt geen aanvullend onderzoek plaats door of in opdracht van de forensisch arts, maar ligt het in de lijn der verwachting dat de officier van justitie het lichaam van de overledene in beslag neemt met het doel dat op grond van het Wetboek van Strafvordering aan onderzoek te onderwerpen. Zolang geen sprake is van een redelijk vermoeden dat het overlijden het gevolg is van een strafbaar feit, is een strafrechtelijk onderzoek in opdracht van de officier van justitie niet aan de orde.

4.2.6 Nader onderzoek naar de doodsoorzaak bij kinderen (NODOK)

Sinds 1 augustus 2016 bestaat de procedure Nader Onderzoek naar de Doodsoorzaak bij Kinderen (NODOK). Deze procedure is bedoeld voor situaties waarin een minderjarige onverwacht en onverklaard overlijdt, de forensisch arts meent dat er geen aanwijzingen zijn voor een niet-natuurlijk overlijden op grond van een door hem uitgevoerde schouw, maar de doodsoorzaak niet kan worden vastgesteld. In deze situaties kan aanvullend onderzoek voor ouders van grote betekenis zijn, omdat duidelijkheid over de doodsoorzaak kan bijdragen aan rouwverwerking en eventuele erfelijke of medische risico's voor familieleden kan blootleggen.

De huidige wettelijke basis voor de NODOK-procedure is opgenomen in artikel 10a, tweede lid, van de Wet op de lijkbezorging. In het onderhavige wetsvoorstel wordt deze procedure gecontinueerd en ondergebracht in een afzonderlijke bepaling (artikel 17). De schouw in artikel 7 ziet op het vaststellen of sprake is van een natuurlijk of een mogelijk niet-natuurlijk overlijden, en geldt voor zowel meerder- als minderjarigen. De NODOK-procedure komt pas aan de orde als de forensisch arts de doodsoorzaak niet heeft kunnen vaststellen en meent dat er geen aanwijzingen zijn voor een niet-natuurlijk overlijden. Het nader onderzoek als bedoeld in artikel 17 is daarmee een vervolgfase op de schouw, bedoeld in artikel 7. In het kader van de schouw kan de forensisch arts, indien hij dit noodzakelijk acht voor de vaststelling van de aard van overlijden en de doodsoorzaak, gebruikmaken van zijn bevoegdheden tot het verrichten of laten verrichten van aanvullende onderzoekshandelingen, zoals beeldvormend onderzoek of de afname van lichaamsmateriaal ten behoeve van nader onderzoek. Indien de doodsoorzaak na deze fase onduidelijk blijft en geen aanwijzingen bestaan voor een niet-natuurlijk overlijden, kan het nader onderzoek op grond van artikel 17 worden gestart. In deze fase kan de NODOK-procedure worden toegepast, waarvoor een afzonderlijk toestemmingsregime geldt.

Het vrijwillige karakter van de NODOK-procedure blijft ongewijzigd. Het onderzoek kan uitsluitend worden verricht met toestemming van de gezaghebbende ouder(s) of voogd. Die toestemming kan worden beperkt tot bepaalde onderzoekshandelingen. Om te waarborgen dat toestemming op basis van adequate informatie wordt gegeven, is opgenomen dat de forensisch arts de ouder(s) vooraf informeert over het doel, de noodzaak en de aard van het onderzoek.

Verder is bepaald dat het onderzoek wordt uitgevoerd overeenkomstig de professionele standaard. De NODOK-procedure omvat verschillende mogelijke onderzoekshandelingen, waaronder radiologisch onderzoek, toxicologisch onderzoek en sectie. Sectie op grond van artikel 17 vereist geen afzonderlijke toepassing van artikel 22, omdat artikel 17 een eigen toestemmingsregime bevat dat aansluit op de bestaande praktijk.

Artikel 17 bevat een delegatiegrondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de voorzieningen waar het onderzoek wordt uitgevoerd. In de praktijk vinden onderdelen van het onderzoek soms op verschillende locaties plaats, wat belastend kan zijn voor ouders en onwenselijk vanuit het oogpunt van zorgvuldige omgang met het lichaam. De delegatiegrondslag maakt het mogelijk om nadere eisen te stellen zodat het onderzoek op samenhangende wijze en op daarvoor geschikte plaatsen kan worden verricht. Mocht de NODOK toch aanwijzingen opleveren voor een niet-natuurlijk overlijden, dan informeert de forensisch arts de officier van justitie en wordt de NODOK-procedure gestopt.

4.2.7 Bevoegdheden opsporingsambtenaren bij het overlijdensonderzoek

In de praktijk wordt bij het aantreffen van een lichaam van een overledene veelvuldig samengewerkt tussen de forensische opsporing (hierna: FO), de tactische recherche en de forensisch arts. Bij het aantreffen van een lichaam van een overledene is de politie – afhankelijk van de situatie – soms eerder ter plaatse dan de forensisch arts. De politie stelt dan de plaats van het overlijden veilig en verricht soms beperkte onderzoekshandelingen ten behoeve van het overlijdensonderzoek, dat in het wetsvoorstel wordt gedefinieerd als het onderzoek door opsporingsambtenaren als bedoeld in artikel 141, onderdelen b en c, van het Wetboek van Strafvordering in geval van een mogelijk niet-natuurlijk overlijden met als doel vast te stellen of het overlijden het gevolg zou kunnen van een strafbaar feit. De forensisch arts komt in deze definitie niet voor, omdat de schouw met een ander doel wordt verricht. Opsporingsambtenaren en de forensisch arts verrichten ieder hun eigen onderzoek. Dat neemt niet weg dat het overlijdensonderzoek en de schouw door de forensisch arts veelal gelijktijdig zullen plaatsvinden en de opsporingsambtenaren en de forensisch arts elkaar over en weer zullen informeren over hun bevindingen. Dat wordt in het artikelsgewijze deel nader toegelicht. In de huidige praktijk wordt de onderlinge samenwerking ingevuld door middel van door de beroepsgroepen zelf opgestelde richtlijnen¹³⁹ die zijn geïmplementeerd in het kader van het project “kwaliteitsimpuls overlijdensonderzoeken”.

De Taskforce lijkschouw en gerechtelijke sectie heeft eerder geadviseerd om een landelijk uniforme werkwijze (richtlijn) voor overlijdensonderzoeken op te stellen. Dat is gebeurd met de totstandkoming van de Richtlijn overlijdensonderzoeken. Op dit moment wordt het overlijdensonderzoek door de politie verricht aan de hand van deze richtlijn. In lijn met de bevindingen van de Taskforce lijkschouw en gerechtelijke sectie is tijdens een expertmeeting met vertegenwoordigers van de politie, het OM, het NFI en de GGDGHOR over dit onderwerp de wens geuit dat de politie in geval van een overlijden – zonder dat op dat moment (nog) sprake is van een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit – over ruimere onderzoeksbevoegdheden zou moeten beschikken om strafbare feiten uit te kunnen sluiten. Meer concreet zou het dan gaan om onderzoekshandelingen die gericht zijn op het zoeken naar en veiligstellen van bewijsmateriaal voor een mogelijk strafbaar feit in geval van een mogelijk niet-natuurlijk overlijden.¹⁴⁰ Het is in het licht van het voorgaande noodzakelijk dat er een specifieke wettelijke grondslag wordt gecreëerd voor de handelingen die opsporingsambtenaren mogen verrichten in het kader van het overlijdensonderzoek. Met deze handelingen wordt immers een inbreuk gemaakt op grond- en mensenrechten van de overledene en de kring van personen om hem heen (zoals huisgenoten en

¹³⁹ De taken van de forensisch arts staan beschreven in de richtlijn lijkschouw van het Forensisch Medisch Genootschap (FMG), de taken van de forensische opsporing (FO) en de tactische recherche staan beschreven in een verkorte richtlijn overlijdensonderzoeken van de politie. Er zit overlap in werkzaamheden en taken, de verschillende specialismen ondersteunen elkaar.

¹⁴⁰ Zie ook G.J. Pronk, ‘Het overlijdensonderzoek. Een juridische beschouwing van het overlijdensonderzoek parallel aan de lijkschouw’, *Strafblad* 2018, p. 79-87.

mensen met wie hij contact had). In artikel 15 worden nu enkele bevoegdheden voor opsporingsambtenaren neergelegd. Bij het bepalen van de inhoud en omvang van deze bevoegdheden is rekening gehouden met de huidige praktijk, zoals die kan worden afgeleid uit de Richtlijn overlijdensonderzoeken, maar ook met algemene beginselen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit. Deze beginselen moeten steeds in acht worden genomen als een inbreuk wordt gemaakt op grond- en mensenrechten. De bevoegdheden worden verderop toegelicht.

De schouw wordt verricht door de behandelend arts of de forensisch arts. Handelingen aan het lichaam die als onderdeel van de schouw moeten worden gezien, zoals kloppen, luisteren en voelen aan het lichaam, zijn in dit wetsvoorstel in navolging van de huidige Wlb voorbehouden aan de behandelend arts of de forensisch arts. De betrokken opsporingsambtenaren mogen geen handelingen verrichten die aan de behandelend arts of de forensisch arts zijn voorbehouden of die hun werk zouden kunnen doorkruisen. In het kader van een overlijdensonderzoek (waarbij er dus sprake is van een mogelijk niet-natuurlijk overlijden) krijgt de opsporing in dit voorstel enkele bevoegdheden, die – in de kern – tot doel hebben te onderzoeken of het overlijden mogelijk het gevolg is geweest van een strafbaar feit. In artikel 15, eerste lid, onderdeel c, dat de bevoegdheid voor opsporingsambtenaren regelt om onderzoek aan de kleding en aan het lichaam van de overledene te verrichten, wordt geëxpliciteerd dat dit onderzoek alleen in samenspraak met de forensisch arts plaatsvindt.

Bevoegdheden opsporingsambtenaren in artikel 15

De Richtlijn overlijdensonderzoek van de politie vormt op dit moment voor de praktijk het belangrijkste handvat voor het verrichten van onderzoek bij een mogelijk niet-natuurlijk overlijden. Het overlijdensonderzoek wordt verricht door de tactische recherche en de forensische opsporing, de schouw wordt verricht door de forensisch arts. In deze richtlijn worden verschillende mogelijke onderzoekshandelingen genoemd. Zo wordt gesproken over het maken van overzichts- en detailfoto's van de omgeving en van de overledene in de aangetroffen situatie, het bemonsteren van het lichaam van de overledene en diens omgeving, het doorzoeken van de omgeving waarin het lichaam is aangetroffen en het onderzoeken van aangetroffen digitale-gegevensdragers en geautomatiseerde werken (denk aan de smartphone van de overledene of een in zijn woning aangetroffen laptop). Ook wordt financieel onderzoek genoemd, zoals het opvragen van recente banktransacties en (pogingen tot) geldopnamen, en het opvragen van camerabeelden.

De regering acht het wenselijk en noodzakelijk om opsporingsambtenaren een aantal bevoegdheden bij wet toe te kennen, zodat zij in dit kader hun taak om de rechtsorde strafrechtelijk te handhaven, bedoeld in artikel 3 van de Politiewet 2012, op effectieve wijze kunnen uitoefenen. Van belang is dat in de situatie waarin er nog geen sprake is van een redelijk vermoeden van een strafbaar feit maar wel sprake is van een mogelijk niet-natuurlijk overlijden, een overlijdensonderzoek kan worden verricht dat inzicht geeft in de vraag of het overlijden het gevolg zou kunnen zijn van een strafbaar feit. Gelet op de inbreuk die wordt gemaakt op de lichamelijke integriteit van de overledene en/of de persoonlijke levenssfeer van diens nabestaanden, is er alleen ruimte om handelingen te verrichten die noodzakelijk zijn om op korte termijn een inschatting te kunnen maken of het overlijden het gevolg zou kunnen zijn van een strafbaar feit, in welk geval moet worden overgestapt naar de uitoefening van bevoegdheden uit het Wetboek van Strafvordering. De algemene beginselen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit moeten steeds in acht worden genomen als een inbreuk wordt gemaakt op grond- en mensenrechten. Dat komt in algemene zin tot uitdrukking in de wettekst, waarin is opgenomen dat de hierna omschreven bevoegdheden alleen mogen worden uitgeoefend "voor zover dat redelijkerwijs nodig is ter uitvoering van het overlijdensonderzoek". Bovendien mogen de bevoegdheden alleen worden uitgeoefend in geval van een mogelijk niet-natuurlijk overlijden. Dat betekent dat de bevoegdheden – logischerwijs – niet aan de orde zijn als direct duidelijk is dat de overledene een natuurlijke dood is gestorven. Meer concreet zijn de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit leidend bij het bepalen welk onderzoek de opsporing moet kunnen verrichten in geval van zo'n mogelijk niet-natuurlijk overlijden. Deze beginselen zijn afgewogen tegen het belang om direct na het overlijden bepaald onderzoek te kunnen verrichten om vast te stellen of het overlijden mogelijk het gevolg is van een strafbaar feit. Die afweging van belangen heeft ertoe geleid dat enkele – limitatief opgesomde – bevoegdheden van een wettelijke basis worden voorzien. Ontstaat er tijdens dit onderzoek een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit (hierna ook: een verdenking), dan worden, indien dat in het belang van het onderzoek is en met inachtneming van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit, de bevoegdheden uit het Wetboek van Strafvordering uitgeoefend. In paragraaf 13 wordt – naar aanleiding van de consultatieadviezen op dit punt – uitgebreid ingegaan op de overgang van het overlijdensonderzoek naar de uitoefening van bevoegdheden in het Wetboek van Strafvordering.

Bij het uitoefenen van de in artikel 15 neergelegde bevoegdheden in het kader van het overlijdensonderzoek treedt de opsporing op ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Uit artikel 12, eerste lid, van de Politiewet 2012 volgt dat de politie dan onder gezag van de officier van justitie staat. Zo is het ook geregeld in artikel 15. Dat past bij het uitgangspunt dat onderzoek door opsporingsambtenaren naar mogelijk begane strafbare feiten onder het opsporingsbegrip valt. Onder opsporing wordt op grond van artikel 132a Sv namelijk verstaan het onderzoek in verband met strafbare feiten onder gezag van de officier van justitie met als doel het nemen van strafvorderlijke beslissingen. Opsporing begint niet pas als een verdenking van een strafbaar feit is ontstaan. Nu het overlijdensonderzoek is gericht op het ontdekken van mogelijke strafbare feiten, ligt het voor de hand dit onder gezag van de officier van justitie plaats te laten vinden (vgl. artikel 15, eerste lid, aanhef). Wel is een verdenking vereist voor het uitoefenen van specifieke strafvorderlijke bevoegdheden. Het ligt ook vanuit dat perspectief voor de hand dat de in het kader van het overlijdensonderzoek (en, voor zover het de forensisch arts betreft, de schouw) veiliggestelde sporen kunnen worden gebruikt als dat onderzoek uitmondt in een strafrechtelijk opsporingsonderzoek met uitoefening van bevoegdheden uit het Wetboek van Strafvordering. Dat de opsporing wat betreft het overlijdensonderzoek onder het gezag van de officier van justitie valt, sluit verder goed aan bij de reeds bestaande bevoegdheden voor de officier van justitie onder de huidige Wlb en de nieuw voorgestelde wet. Zo kan de overledene bij een (vermoeden van) niet-natuurlijk overlijden niet zonder toestemming van de officier van justitie worden vervoerd, ontleed, een conserverende werking of sectie ondergaan en mag het bovendien niet worden bestemd (artikel 16, eerste lid). Ook is de officier van justitie voor het doen van strafrechtelijke sectie of ander geneeskundig onderzoek aan het lichaam van een overledene niet afhankelijk van de toestemming van nabestaanden (artikel 23).

Concreet wordt voorgesteld de volgende bevoegdheden wettelijk te verankeren in het overlijdensonderzoek (dus ter beantwoording van de vraag of het overlijden het gevolg kan zijn van een strafbaar feit, artikel 15, eerste lid):

- Het zelfstandig betreden van plaatsen (waaronder een woning) ten aanzien waarvan aanwijzingen bestaan dat zich daar een overledene bevindt, zonder toestemming van de rechthebbende of de bewoner. Indien de overledene voorafgaand aan het overlijden is vervoerd ten behoeve van levensreddende zorg, omvat dit tevens de plaats waar de overledene is aangetroffen;
- Het onderzoeken van de plaats waar de overledene zich bevindt en het verrichten van nader onderzoek aan voorwerpen die zich op die plaats bevinden. Daaronder valt het nemen van bemonsteringen;
- Het onderzoek aan de kleding en – in samenspraak met de forensisch arts – aan het lichaam van de overledene en aan voorwerpen die de overledene bij zich houdt. Ook hier valt onder dit onderzoek het nemen van bemonsteringen;
- Het maken van beeldopnamen van het lichaam van de overledene en de plaats waar de overledene zich bevindt;
- Een beperkt onderzoek aan digitale-gegevensdragers of geautomatiseerde werken (bijvoorbeeld de smartphone van de overledene of een in zijn woning aangetroffen laptop);
- Het geven van een bevel aan degene van wie redelijkerwijs kan worden vermoed dat hij toegang heeft tot bankgegevens van de overledene om te melden of niet-geautomatiseerde transacties hebben plaatsgevonden op de bankrekening(en) van de overledene;
- Het geven van een bevel tot verstrekking van camerabeelden aan degene van wie kan worden vermoed dat hij toegang heeft tot beelden van de plaats waar de overledene zich bevindt. Dit bevel is beperkt tot beelden van vierentwintig uur rond het geschatte tijdstip van overlijden.

Ook krijgt de opsporing mogelijkheden om bepaalde ordemaatregelen te treffen (artikel 15, derde lid), evenals de bevoegdheid tot het meten van de temperatuur in de openingen of holten van het lichaam van de overledene, zodat het tijdstip van overlijden zo precies mogelijk kan worden vastgesteld (artikel 15, tweede lid). Die laatste bevoegdheid mogen opsporingsambtenaren alleen uitoefenen als het optreden van de forensisch arts niet kan worden afgewacht. Het gaat bij een temperatuurmeting – die rectaal plaatsvindt – namelijk om een onderzoek in het lichaam, dat primair moet worden belegd bij de forensisch arts. Het komt echter voor dat de forensisch arts niet tijdig ter plaatse kan zijn. Een temperatuurmeting moet zo snel mogelijk worden gedaan, want hoe langer daarmee wordt gewacht, hoe minder betrouwbaar het postmortaal interval kan worden bepaald. Daarom mag de opsporing de temperatuurmeting ook doen – het opnemen van de temperatuur is immers geen voorbehouden handeling als bedoeld in artikel 36 van de Wet BIG – maar alleen als het optreden van de forensisch arts niet kan worden afgewacht. Gelet op de inbreuk die met temperatuurmeting wordt gemaakt op de lichamelijke integriteit van de overledene, is een expliciete wettelijke basis gewenst.

Daarnaast is het toegestaan op grond van artikel 3 Politiewet (de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde) handelingen te verrichten die een niet meer dan geringe inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer, zoals het voeren van gesprekken met potentiële getuigen over de omstandigheden rondom het overlijden. Ook kunnen op basis van artikel 3 Politiewet verzoeken aan betrokkenen worden gedaan tot vrijwillige medewerking aan bepaalde handelingen. Denk aan het verzoek om bepaalde gegevens te verstrekken (camerabeelden of bankgegevens) of het verzoek om op een bepaalde plaats – niet zijnde de plaats waar de overledene is aangetroffen – rond te mogen kijken en eventuele sporen veilig te stellen. Dit alles gebeurt onder gezag van de officier van justitie. In de artikelsgewijze toelichting worden de in artikel 15 neergelegde bevoegdheden verder toegelicht en wordt nader uiteengezet waarom wettelijke verankering van deze bevoegdheden noodzakelijk en proportioneel is.

Enkele andere vanuit de praktijk eveneens gewenste bevoegdheden – bijvoorbeeld het opvragen van de inhoud van (recente) banktransacties – worden niet bij wet mogelijk gemaakt. Daarbij speelt een belangrijke rol dat deze bevoegdheid al kan worden uitgeoefend op grond van het Wetboek van Strafvordering in geval van een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit. De vraag of sprake is van een redelijk vermoeden van schuld wordt in belangrijke mate overgelaten aan de beoordelingsvrijheid van de opsporingsambtenaar. Ook de Hoge Raad stelt geen hoge eisen aan de redelijkheid van de verdenking. Het is daarom niet nodig en ook niet wenselijk om deze bevoegdheid in dit wetsvoorstel op te nemen. Het gaat hier niet om materiaal dat sterk is gerelateerd aan de plaats waar de overledene is aangetroffen en waarbij het risico bestaat dat dit, als het niet direct wordt onderzocht of veiliggesteld, zal verdwijnen (ofwel als gevolg van het verplaatsen van de overledene naar een mortuarium, ofwel omdat iemand relevante sporen of ander bewijsmateriaal van de plaats van het overlijden laat verdwijnen). Omdat de inhoud van banktransacties ook (enige) tijd na het overlijdensonderzoek nog kan worden opgevraagd en onderzocht, voldoet de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer die met het daadwerkelijk vorderen van de inhoud van deze gegevens wordt gemaakt, niet aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Het Wetboek van Strafvordering biedt een systeem van regels en bevoegdheden dat kan worden toegepast in gevallen waarin het overlijden vermoedelijk het gevolg is van een strafbaar feit en dat nauw aansluit bij de bevoegdheden die in dit wetsvoorstel worden neergelegd om te kunnen beoordelen óf er sprake is van een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit.

Ten slotte verdient opmerking dat in de definitie van het overlijdensonderzoek is opgenomen dat de vaststelling van de identiteit onderdeel kan uitmaken van het overlijdensonderzoek. Als met andere woorden een overlijdensonderzoek wordt verricht bij een overledene wiens identiteit niet bekend is, kunnen de in artikel 15 opgenomen bevoegdheden ook worden uitgeoefend met het oog op het vaststellen van die identiteit. Buiten de gevallen waarin een overlijdensonderzoek wordt verricht, vindt de vaststelling van de identiteit van een onbekende overledene plaats onder gezag van de burgemeester, zoals hierna wordt toegelicht.

4.2.8 Zorg burgemeester bij identificatie

Om een verklaring van natuurlijk overlijden te kunnen afgeven is noodzakelijk dat de schouwarts beschikt over de identiteitsgegevens van de overledene. In de regel staat de identiteit van een overledene vast voor de arts die de schouw verricht, bijvoorbeeld omdat de arts bij leven de behandelaar was van de overledene, de overledene ten tijde van zijn overlijden in het ziekenhuis was opgenomen of in zijn eigen woning is overleden. Is dat niet het geval dan kan de arts die de schouw verricht, zoals hiervoor aangegeven, enig onderzoek verrichten aan de kleding van de overledene of in de directe omgeving van de overledene kijken of er aanwijzingen zijn op basis waarvan de identiteit kan worden vastgesteld. Indien de forensisch arts als schouwarts optreedt geldt hetzelfde. Staat de identiteit van de overledene dan nog steeds niet vast dan dient de arts die de schouw heeft verricht de burgemeester daarvan onmiddellijk in kennis te stellen. Daarnaast kan de politie in het kader van het overlijdensonderzoek op grond van artikel 15 onderzoek doen naar de identiteit van de overledene. Voorgesteld wordt dat, voor zover er geen overlijdensonderzoek wordt verricht of dat onderzoek is afgerond zonder dat de identiteit van de overledene bekend is geworden, de burgemeester zorg zal dragen voor verder onderzoek om alsnog de identiteit te kunnen vaststellen (artikelen 18 en 19). Daarnaast wordt voorgesteld dat de burgemeester voor het verrichten van onderzoek naar de identiteit van de overledene ondersteuning krijgt van de politie. Het beleggen van de zorgplicht voor de identificatie van een overledene bij de burgemeester sluit goed aan op zijn andere taken, zoals de zorg voor de verrichting van de schouw en de bestemming als niemand daartoe maatregelen neemt (artikel 32).

De zorgplicht van de burgemeester ziet dus alleen op gevallen waarin geen overlijdensonderzoek wordt verricht of het verrichte overlijdensonderzoek en de schouw door de forensisch arts niet hebben geleid tot vaststelling van de identiteit. In die gevallen is het vaststellen van de identiteit van een overledene geen politietaak als bedoeld in artikel 3 van de Politiewet, omdat er geen aanwijzingen zijn dat een strafbaar feit is gepleegd en de hulpverleningstaak van de politie niet zodanig ruim is dat daaronder ook het bieden van hulp aan overledenen valt. Indien tijdens de schouw of het overlijdensonderzoek door bevindingen ter plaatse een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit ontstaat, dan is het aan de politie om zo nodig – onder gezag van de officier van justitie – bevoegdheden op grond van het Wetboek van Strafvordering uit te oefenen om het overleden slachtoffer te identificeren.

Onderzoek naar identiteit overledene

Het onderzoek om de identiteit van een onbekende overledene vast te stellen, zal onder verantwoordelijkheid van de burgemeester worden uitgevoerd door ambtenaren van politie. Om de identiteit te kunnen vaststellen zijn een aantal bevoegdheden benodigd die de politie onder verantwoordelijkheid van de burgemeester kan uitoefenen (artikel 18). Het gaat in deze bepaling om bevoegdheden die meestal zullen worden toegepast in situaties waarin de politie als eerste met een onbekende overledene wordt geconfronteerd. In de eerste plaats wordt voorgesteld dat ambtenaren van politie, voor zover dat redelijkerwijs nodig is voor het vaststellen van de identiteit van de overledene, de plaats mogen betreden waar de overledene zich bevindt om aldaar te kunnen zoeken naar identificatiebewijzen (tweede lid, onderdeel a). Het kan om elke plaats gaan, dus ook om een woning of een vervoermiddel (met inbegrip van het woongedeelte van dat vervoermiddel). Voor zover het gaat om de betreding van een woning zal op grond van de Algemene wet op het binnentreden een machtiging van de burgemeester vereist zijn. Bij het onderzoek dat op grond van deze bepaling kan plaatsvinden valt te denken aan het openmaken van een kast of lade om een identiteitsbewijs te (onder)zoeken. Er kan echter geen sprake zijn van een onderzoek dat kan leiden tot (substantiële) schade aan de ruimte of aan zaken die zich in de ruimte bevinden. Omdat dit meer is dan zoekend rondkijken is een expliciete formeel-wettelijke grondslag nodig, waarin dit wetsvoorstel voorziet. In onderdeel b is een gelijksoortige bevoegdheid opgenomen voor situaties waarin de overledene vlak voor het overlijden is vervoerd naar het ziekenhuis. Verder wordt het mogelijk om ten behoeve van de identificatie van de overledene onderzoek te verrichten aan de kleding van de overledene en de eventuele voorwerpen die de overledene bij zich houdt. Bij dit onderzoek moet worden gedacht aan het zoeken naar identiteitsbewijzen of andere documenten, of voorwerpen waaruit de identiteit van de overledene kan worden afgeleid.

Afname lichaamsmateriaal overledene

Als de identiteit van een overledene na uitoefening van de bevoegdheden van artikel 7 (in het kader van de schouw), 13a (in het kader van het overlijdensonderzoek) of artikel 18 nog steeds niet is vastgesteld, kan de burgemeester ten behoeve van de identificatie de politie vingerafdrukken of andere afdrukken van het lichaam laten nemen (zie artikel 19), zoals nu ook al het geval is op grond van artikel 21, vierde lid, Wlb. Deze handelingen mag een ambtenaar van politie uiteraard alleen verrichten voor zover daarvoor geen medische ingreep bij de overledene nodig is of medische deskundigheid is vereist. Verder kan de burgemeester een forensisch arts lichaamsmateriaal laten afnemen van de overledene, zoals ook nu al ter uitvoering van artikel 21, derde lid, Wlb gebeurt. Van het afgenomen lichaamsmateriaal kan een DNA-profiel worden opgesteld en DNA-onderzoek worden uitgevoerd gericht op het vaststellen van de identiteit van de onbekende overledene.

Het onderzoek zoals voorgesteld in artikel 19 vindt plaats voorafgaand aan de bestemming. Dit wetsvoorstel biedt nog twee mogelijkheden om lichaamsmateriaal af te nemen, waarbij artikel 19, eerste lid, van overeenkomstige toepassing wordt verklaard. In navolging van artikel 31, vijfde lid, Wlb, regelt artikel 47, tweede lid, dat voorafgaand aan de ruiming van het graf van het lichaam van de onbekende overledene nog lichaamsmateriaal wordt afgenomen. Reden hiervoor is dat de verplichting om lichaamsmateriaal af te nemen voorafgaand aan begraving in 2009 is geregeld en dat er dus ook nog onbekende overledenen zijn van wie geen lichaamsmateriaal is afgenomen (zie ook paragraaf 4.3.4). Ten slotte is het mogelijk dat een onbekende overledene voor 2009 is begraven, maar dat er inmiddels concrete aanwijzingen zijn over de identiteit van de overledene. In dat geval is het onwenselijk om de nabestaanden, die nog immer te maken hebben met een vermissing, nog langer in onzekerheid te laten, indien identificatie uitsluitsel kan geven. Daarom regelt dit wetsvoorstel in artikel 45, achtste lid, de mogelijkheid tot opgraving in opdracht van de burgemeester (zie ook paragraaf 4.3.5).

4.2.9 De termijn van de schouw in relatie tot verzorgende handelingen

In artikel 3 Wlb is nu geregeld dat de schouw door de behandelend arts of de gemeentelijk schouwarts zo spoedig mogelijk na het overlijden geschiedt. Dit blijft ook in dit wetsvoorstel de norm (artikel 7, eerste lid). De in artikel 3 Wlb neergelegde norm is uitgewerkt in de veldnormen die in paragraaf 4.2.2 zijn opgesomd. In de in die paragraaf genoemde richtlijn Lijkschouw voor behandelend artsen (2016) van het Nederlands Huisartsen Genootschap (NHG) in samenwerking met Verenso, de Nederlandse Internisten Vereniging, de Nederlandse Vereniging voor Heelkunde, de Nederlandse Vereniging voor Cardiologie, het FMG en de KNMG is nadere invulling gegeven aan het criterium dat de schouw zo spoedig mogelijk na het overlijden moet plaatsvinden. Zo spoedig mogelijk houdt in dat de overledene binnen drie uur moet worden geschouwd nadat de behandelend arts is geïnformeerd.¹⁴¹ Volgens de richtlijn is deze termijn van belang wegens de koeling die de toonbaarheid van het lichaam ten goede komt.^{142, 143} In de handreiking en richtlijn is echter een uitzondering opgenomen voor het geval dat er sprake is van 'verwacht overlijden in een verpleeg- of verzorgingshuis dat plaatsvindt tussen 23.00 uur en 7.00 uur'. In dat geval mag volgens de handreiking en de richtlijn de dienstdoend arts wachten met schouwen en dient de schouw uiterlijk om 8.00 uur diezelfde ochtend plaats te vinden.¹⁴⁴ In dat geval dient ook gewacht te worden met het afleggen en koelen van het lichaam totdat het lichaam is geschouwd.¹⁴⁵

Deze uitzondering heeft tot onbegrip geleid bij verplegend personeel en nabestaanden die vinden dat er in afwachting van de schouw alvast bepaalde basisverzorging zou moeten kunnen worden gegeven, zoals bijvoorbeeld het sluiten van de ogen, wassen of in sommige gevallen koelen van het lichaam van de overledene. Uit de wetsgeschiedenis van de Wlb blijkt dat het criterium "zo spoedig mogelijk" in artikel 3 bewust ruimte laat om voor de aanvang van de schouw over te gaan tot zorghandelingen aan het lichaam van de overledene, voor zover de verzorging een goede schouw niet belemmert.¹⁴⁶ In de praktijk wordt dat criterium, voor zover het gaat om de schouw van een overledene in een verpleeg- of verzorgingshuis, evenwel zo uitgelegd dat verzorgende handelingen pas zijn toegestaan nadat de schouw is afgerond. Dit leidt soms tot ongewenste situaties waarbij overledenen urenlang in ongemakkelijke posities onaangeroerd blijven liggen in afwachting van een schouwarts. Het uitblijven van verzorgende handelingen kan bovendien ten koste gaan van de nagedachtenis omdat de staat van het lichaam van een overledene snel achteruitgaat. De regering onderschrijft de wenselijkheid van het zo snel mogelijk schouwen van het lichaam van een overledene, zodat duidelijkheid kan worden gegeven aan de nabestaanden over de aard van het overlijden en de doodsoorzaak en zodat het lichaam bestemd kan worden. De regering kiest er echter niet voor om in de wet een harde termijn op te nemen waarbinnen de schouw moet plaatsvinden. Het in de wet opnemen van een verplichte termijn voor de schouw is eerder overwogen, maar wordt door de verschillende vertegenwoordigende beroepsgroepen van artsen echter niet uitvoerbaar geacht. Evenmin kiest de regering voor het expliciet toestaan van bepaalde verzorgende handelingen voor zover zij de schouw niet belemmeren. In de praktijk zal hier sprake zijn van maatwerk. Welke verzorgende handelingen onder deze omstandigheden wel en welke niet passend zijn moet aan professionals in de praktijk worden overgelaten. Het heeft daarom de voorkeur van de regering dat in veldnormen meer concreet wordt geduid in welke

¹⁴¹ De richtlijn stelt dat uiterlijke binnen drie uur na melding lijkschouw moet plaatsvinden, de handreiking spreekt van redelijkerwijs binnen drie uur na melding. "Een wettelijk gebod om de omgevingsfactoren in stand te houden tot de lijkschouw plaatsvindt, maakt welhaast iedere plaats van overlijden tot een plaats delict. Wij achten dat geen goede ontwikkeling."

¹⁴² Verwezen wordt naar: P.L.B.J. Lucassen, A. Rechters, U. Reijnders, 'Na de dood. Enkele praktische en formele aspecten van huisartsgeneeskundig handelen direct na overlijden', *Huisarts Wet* 2001(jrg. 44), p. 48-50. NVZ. Mortuariumzorg [met Bijlage 1 Noodzakelijke handelingen na het overlijden van een patiënt in het ziekenhuis. Bijlage 2 Persbericht] (19 april 2000).

¹⁴³ Het belang van de drie-uurstermijn voor koelen komt terug in afspraken tussen de Vereniging Mortuariumbeheerders (VMG) en de uitvaartsector uit 2000 naar aanleiding van een uitspraak van de Hoge Raad over noodzakelijke zorg en wenselijke zorg na overlijden.

¹⁴⁴ Deze afspraak is op 10 maart 2011 tot stand gekomen na overleg tussen Verenso, de IGZ en het ministerie van VWS. Indien de overledene met meerdere cliënten op een kamer ligt, mag het bed met de overledene naar een aparte ruimte worden verplaatst.

¹⁴⁵ De handreiking voegt daaraantoe: "Nog mag de ruimte schoongemaakt worden, niet alvast het bloed opvegen/ lichaam wassen/ medicijnverpakkingen weggooien, et cetera. Dit omdat er sprake kan zijn van een plaats delict."

¹⁴⁶ Kamerstukken II 2007/08, 30696, nr. 9. "Een wettelijk gebod om de omgevingsfactoren in stand te houden tot de lijkschouw plaatsvindt, maakt welhaast iedere plaats van overlijden tot een plaats delict. Wij achten dat geen goede ontwikkeling."

situaties welke verzorgende handelingen zijn toegestaan. In algemene zin blijft het verhinderen of belemmeren van een schouw dan wel een poging daartoe ook onder deze nieuwe wet strafbaar.

4.2.10 Kwaliteit van en toezicht op de schouw

In dit wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan de aanbeveling van de Taskforce om het toezicht op de schouw wettelijk te verankeren, omdat dat volgens de Taskforce de kwaliteit van de schouw verbetert. Zoals in de eerder aangehaalde brief aan de Tweede Kamer van 28 september 2018 is aangegeven, is de schouw vanuit het perspectief van de volksgezondheid een belangrijke informatiebron voor het vaststellen van de aard van het overlijden en de doodsoorzaak en vanuit het perspectief van waarheidsvinding een belangrijke informatiebron voor de opsporing van mogelijke misdrijven. Het is daarom van groot belang dat de schouw zorgvuldig gebeurt en dat het toezicht hierop geborgd is. Met het oog op een zorgvuldige schouw is in dit wetsvoorstel voorgeschreven dat de schouw van goede kwaliteit en goed niveau dient te zijn (artikel 7, tweede lid). De nu in artikel 3, eerste lid, eerste zin, van de Wlb opgenomen norm dat de lijkschouw wordt uitgevoerd door de behandelend arts of een gemeentelijk lijkschouwer blijft ongewijzigd. Dat geldt ook voor de sanctiëring van die norm. Wat wel in dit wetsvoorstel verandert, is dat in het toezicht op de schouw door de IGJ en het daarvoor benodigde wettelijke instrumentarium wordt voorzien (artikelen 85, 86 en 87).

Kwaliteit van de schouw

Zoals hiervoor in paragraaf 3.2.1 is uitgelegd, bepaalt de Wlb dat de schouw ter bevordering en bewaking van de kwaliteit daarvan dient te worden uitgevoerd door de behandelend arts of door een gemeentelijk schouwarts. Alleen personen die als arts in het zogeheten BIG-register zijn ingeschreven mogen de beschermde beroepstitel van arts voeren (artikel 4 Wet BIG). Om in het BIG-register te kunnen worden ingeschreven is het bezit van een getuigschrift vereist waaruit blijkt dat de betrokkene voldoet aan de op grond van de Wet BIG gestelde opleidingseisen. Een arts kan alleen als forensisch arts optreden, als hij beschikt over aanvullende kwalificaties (artikel 5 Wlb, artikel 9).

De Wlb bepaalt niet op welke wijze de schouw van de overledene wordt uitgevoerd. Via veldnormen wordt hieraan nadere invulling gegeven. Ten tijde van de totstandbrenging van het voorliggende wetsvoorstel waren de in paragraaf 4.2.2 al genoemde veldnormen als leidraad beschikbaar voor de lijkschouw voor alle behandelend artsen, ongeacht hun specialisatie: de Handreiking (niet-)natuurlijke dood en de Richtlijn lijkschouw voor behandelend artsen.

De Taskforce signaleerde in zijn rapport dat deze veldnormen nog onvoldoende bekend waren bij behandelend artsen en gemeentelijk schouwartsen, waardoor deze niet eenduidig of niet werden toegepast, en dat behandelend artsen in het algemeen niet over voldoende (pathologische) kennis en ervaring beschikken om bij de schouw bijzonderheden waar te nemen die kunnen wijzen op een niet-natuurlijk overlijden. Gelet hierop heeft de Taskforce de aanbeveling gedaan dat de organisaties die verantwoordelijk zijn voor de hiervoor genoemde handreiking en richtlijn de kennis daarover en naleving daarvan dienen te stimuleren en nascholing dienen te bevorderen (aanbeveling 1). Ten behoeve van de verdere professionalisering van (in eerste instantie) de specialisatie forensisch arts heeft ZonMw in opdracht van het Ministerie van VWS, parallel aan de totstandbrenging van het onderhavige wetsvoorstel, een onderzoeksprogramma forensische geneeskunde opgestart. Het ontwikkelen van nieuwe evidence based richtlijnen voor de schouw, alsmede het vernieuwen van de bestaande veldnormen maakt onderdeel uit van dit onderzoeksprogramma.

Hoewel er geen noodzaak is om wijziging te brengen in de huidige wettelijke systematiek waarin de Wlb ruimte geeft om de wijze waarop de schouw wordt gedaan via veldnormen te reguleren, vindt de regering het wenselijk om in dit wetsvoorstel te expliciteren dat de schouw van goede kwaliteit en van goed niveau dient te zijn en wat daaronder wordt verstaan met het oog op de bevordering van de kwaliteit van de schouw. Dat criterium is neergelegd in het tweede lid van artikel 7. Bij de formulering daarvan is zoveel mogelijk aangesloten bij de regeling van de goede zorg zoals opgenomen in artikel 2 van de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (hierna: Wkkgz). Dit criterium en de uitwerking van artikel 7, tweede lid in de eerdergenoemde veldnormen vormen niet alleen een richtsnoer voor het handelen van de arts die de schouw uitvoert, maar dienen tevens als kader voor de uitoefening van het toezicht op de schouw.

Om een schouw van goede kwaliteit en goed niveau te kunnen uitvoeren, moet de arts niet alleen over basiskennis en praktijkervaring beschikken, maar ook kennis hebben van de in de

beroepsgroep geldende richtlijnen en handreikingen en in staat zijn om de toepasselijke veldnormen op eenduidige wijze te interpreteren en toe te passen.

Toezicht op de schouw

Ter wille van de effectiviteit van het hiervoor behandelde criterium dat een schouw van goed niveau en goede kwaliteit dient te zijn, is het van belang dat de naleving van dat criterium kan worden afgedwongen). Overeenkomstig de wijze waarop de handhaving in de artikelen 2, 24 en 27 van de Wkkgz is geregeld, wordt in dit wetsvoorstel voorzien in deze bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden tot oplegging van een last onder bestuursdwang om eerder geconstateerde overtredingen in toekomstige situaties te voorkomen (zie de voorgestelde artikelen 85 en 86). Waar een bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang is toegekend, omvat deze ingevolge artikel 5:32 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) mede de bevoegdheid om in plaats daarvan een last onder dwangsom op te leggen. Deze bevoegdheid behoeft dus niet nog eens afzonderlijk te worden toegekend. Uit praktisch oogpunt is het voornemen om deze bevoegdheden in mandaat te geven aan de (ambtenaren van de) IGJ, die in dit wetsvoorstel belast wordt met het toezicht.

De in artikel 7, eerste lid, opgenomen norm dat de schouw zo spoedig mogelijk na overlijden plaatsvindt die, zoals eerder is toegelicht, door middel van veldnormen is uitgewerkt, zal als gevolg hiervan niet langer strafrechtelijk, maar bestuursrechtelijk worden gehandhaafd. In het tweede lid is de tijdigheid van de schouw immers expliciet opgenomen als criterium voor een schouw van goed niveau en goede kwaliteit. Gelet op het met dit onderdeel van het wetsvoorstel beoogde doel – verbetering van de kwaliteit van de schouw – wordt een strafrechtelijke sanctie ten aanzien van de in artikel 7, tweede lid, opgenomen norm, ook niet opportuun geoordeeld. De strafbaarstelling van overtreding van een tijdige uitvoering van de lijkschouw die de Wlb nu kent, is daarom niet in dit wetsvoorstel overgenomen.

4.3 Modernisering van de overige bepalingen

Ten slotte worden in dit wetsvoorstel enkele voorstellen gedaan om de bestaande procedures, die nu in de Wlb (deels) zijn geregeld, te moderniseren. Het gaat om de identificatie van de overledene, uniformering van het verlof, de onbekende overledene, de kwaliteit van de postmortale zorg, het voorzien in de bestemming door de gemeente, de vestiging van gemeentelijke en bijzondere begraafplaatsen, crematoria en resomatoria, de rechten van kerkgenootschappen en andere religieuze en levensbeschouwelijke instellingen, het ruimen van graven, staatsnoodrecht, het toezicht en de rechtsbescherming. Deze voorstellen worden hierna toegelicht.

4.3.1 Kenbaarheid van de overledene

Zekerheid over de identiteit van de overledene gedurende het uitvaartproces is van belang om te voorkomen dat nabestaanden van de verkeerde overledene afscheid nemen. Uitvaartverzorgers en nabestaanden dienen er dan ook zeker van te zijn dat de juiste persoon wordt verzorgd en de voor of door hem of haar gekozen bestemming krijgt.

Op dit moment is identificatie geregeld bij de schouw, waarna de arts bij natuurlijk overlijden een verklaring van natuurlijk overlijden afgeeft met de naam van de overledene¹⁴⁷. Deze verklaring is bestemd voor de ambtenaar van de burgerlijke stand bij de aangifte van overlijden¹⁴⁸. Daarnaast regelt artikel 8 Wlb identificatie op het moment dat het lichaam van de overledene in een kist of ander omhulsel wordt gelegd. Daarbij dient op de kist of op een ander omhulsel van het lichaam van een overledene een registratienummer te worden aangebracht dat correspondeert met het nummer, dat is vermeld op een bijgevoegd document dat tevens de persoonsgegevens van de overledene vermeldt (artikel 8, eerste lid, Wlb). Dat gebeurt nadat is vastgesteld dat dit document betrekking heeft op het betreffende lichaam. Door deze regeling is het niet nodig om de kist te openen ten behoeve van identificatie. Zodoende moet duidelijk zijn welke overledene in een kist of ander omhulsel ligt en bestemd wordt.

In de eerder aangehaalde brief van de toenmalige minister van BZK aan de Tweede Kamer van 17 januari 2019 is aangegeven dat vanuit de praktijk diverse signalen zijn ontvangen dat er niettemin nog steeds een risico is op mogelijke verwisselingen van lichamen en dat de voorschriften ten

¹⁴⁷ Artikel 7 jo. artikel 9 Wlb; model Verklaring van natuurlijk overlijden.

¹⁴⁸ Artikel 1:19h BW.

aanzien van de identificatie van een overleden persoon moeten worden aangevuld.¹⁴⁹ In een enkel geval zijn nabestaanden tijdens het afscheid geconfronteerd met een andere overledene dan hun dierbare. De Branchevereniging Gecertificeerde Nederlandse Uitvaartondernemingen (BGNU) heeft tegen die achtergrond dan ook bij de voorbereiding van het wetsvoorstel gevraagd om te regelen dat in de fase voorafgaand aan de verzorging, opbaring of vervoer van de overledene aan het lichaam van de overledene een identificerend middel wordt aangebracht.

Er is tijdens de consultatie voorgesteld om een identificerend middel te regelen, die op niet-invasieve wijze wordt aangebracht door degene die de schouw verricht. Door direct na de schouw een identificerend middel aan het lichaam van de overledene te bevestigen, dat gedurende alle handelingen aan het lichaam van de overledene blijft vastgemaakt, kan worden geborgd dat alle betrokkenen in de keten de identiteit van de overledene kunnen controleren en wordt het maximale gedaan om te voorkomen dat de overledene met iemand anders wordt verwisseld. Om tot maximale zekerheid te komen, is tijdens de consultatie bovendien een laatste controle op de identiteit voorafgaand aan de bestemming voorgesteld. Tijdens de consultatie is kritisch gereageerd op dit voorstel. De KNMG heeft aangegeven dat zij niet wenst mee te werken aan het aanbrengen van het identificerend middel, terwijl betrokkenen uit de uitvaartsector hebben aangegeven dat een laatste controle voor de bestemming onwenselijk is. Voor deze laatste controle is het vaak moeilijk een geschikte plek te vinden en het is confronterend voor degenen die betrokken zijn bij de laatste controle en nabestaanden in de nabijheid. Verder waren de regeldruk en de kosten voor gemeenten fors. Het Adviescollege Toetsing Regeldruk heeft dan ook geadviseerd het identificerend middel in de voorgestelde vorm te heroverwegen. Gelet op deze bezwaren, wordt de regeling van een verplicht identificerend middel niet proportioneel geacht en wordt deze alleen verplicht in het geval van een gezamenlijke bestemming (zie ook paragraaf 4.1.2; artikel 29, tweede lid). Dit laat onverlet dat een uitvaartverzorgers of de houder van een begraafplaats, crematorium of resomatorium zonder expliciete instemming van degene die voorziet in de bestemming bij de overledene op een niet-invasieve manier een identificerend middel kan aanbrengen om verwisseling te voorkomen. Dit gebeurt ook in de praktijk en vergt geen regeling.

In plaats van het verplicht stellen van een identificerend middel wordt nu voorgesteld om nadere regels te stellen rondom de registratie wanneer de overledene in de kist of een ander omhulsel wordt gelegd. Tijdens de consultatie is voorgesteld om daarbij een vooraf vastgesteld nummer voor te schrijven. Nu kan degene die de overledene in de kist legt, zelf het registratienummer bepalen. Vertegenwoordigers uit de uitvaartsector hebben aangegeven dat de keuze regelmatig valt op het nummer één. Met deze werkwijze is er een kans dat lichamen van overledenen verwisseld worden op plaatsen waar meerdere kisten bijeen gebracht kunnen worden, voorafgaand aan de bestemming, zoals een bijvoorbeeld een mortuarium of een crematorium. Om dit te voorkomen, zou gebruik gemaakt moeten worden van de laatste vier cijfers van het BSN-nummer van overledene. Deze vier cijfers zullen worden geregistreerd op het verlot (op grond van artikel 25, tweede lid). Dit betekent geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer of de persoonsgegevens, omdat het gaat om de gegevens van een overledene (de AVG is hierop niet van toepassing). De toepassing van dit nummer moet de kans op verwisseling verder verkleinen. Verder zou de regeldruk minimaal moeten zijn, omdat aangesloten wordt op bestaande processen.

4.3.2 Lichamelijke integriteit

In de praktijk worden vaak allerlei verzorgende handelingen verricht voor de opbaring en ter voorbereiding van de bestemming van het lichaam van de overledene. Deze verzorgende handelingen worden ook wel aangeduid als postmortale zorg. Het gaat hierbij om handelingen die divers van aard zijn, zoals het wassen, kleden, knippen van de nagels en het aanbrengen van make-up. Er kunnen daarnaast ook invasieve handelingen verricht worden die de integriteit van het lichaam aantasten, zoals het dichthechten van de mond om ervoor te zorgen dat de mond niet geopend is ten tijde van de opbaring, een buikpunctie om het opzwellen van het lichaam te voorkomen of het verwijderen van een pacemaker ten behoeve van de crematie. Op de toepassing van een licht conserverende bewerking (thanatopraxie) na, stelt de Wlb geen voorwaarden aan deze invasieve handelingen in het kader van de postmortale zorg. De toepassing van deze invasieve handelingen dient gebaseerd te zijn op de toestemming die de overledene bij leven heeft gegeven, of op de toestemming van de nabestaanden opdat de persoonlijke wensen en de lichamelijke integriteit van de overledene zoveel mogelijk worden geëerbiedigd. Deze toestemming

¹⁴⁹ Kamerstukken II 2019/20, 30696, nr. 44.

rechtvaardigt de inbreuk op de lichamelijke integriteit die doorwerkt na overlijden.¹⁵⁰ Bij de voorbereidende gesprekken met de uitvaartsector is echter gebleken dat de toestemming voor deze invasieve handelingen niet altijd expliciet wordt verkregen.

Gelet op het voorgaande acht de regering het wenselijk om hiervoor enkele eisen in dit wetsvoorstel op te nemen. Het gaat hier om de volgende handelingen (artikel 31, eerste lid): het openen van het lichaam voor het uitnemen van een medisch hulpmiddel; het openen van het lichaam voor het herstel van het uiterlijk; het verrichten van een punctie; balseming of een andere conserverende bewerking als bedoeld in artikel 30. Het uitgangspunt blijft dat deze zorg wordt verleend na toestemming van de overledene (bij leven), dan wel van de nabestaande die in de bestemming voorziet. Om ervoor te zorgen dat de toestemming weloverwogen wordt verleend, wordt in dit wetsvoorstel daarom een plicht voorgesteld tot het geven van informatie over de aard van de invasieve handelingen en de gevolgen daarvan voor het lichaam. Deze plicht wordt belegd bij degene die zorgdraagt voor het gereedmaken van het lichaam voor de bestemming. In de praktijk zal vaak een uitvaartverzorger worden ingeschakeld die de invasieve postmortale zorg overlaat aan een deskundige (degene die het lichaam gereed maakt voor bestemming). Het is niet de bedoeling dat de uitvaartverzorger in dergelijke gevallen bij deze instemming in de plaats treedt van de nabestaande. Het is de nabestaande die voorziet in de bestemming als bedoeld in artikel 6 die de uitleg moet krijgen en instemming geeft. Wel kan de uitvaartverzorger als intermediair optreden en zowel de informatieverstrekking aan de nabestaande op zich nemen en daarna de instemming doorgeven aan degene die het lichaam gereed maakt voor bestemming en daarvoor invasieve handelingen verricht. Deze geïnformeerde keuze, zoals hier geregeld, betekent dat instemming niet kan worden verkregen middels de algemene voorwaarden. Wel volstaat een mondelinge instemming. Dit is een aanvulling op de algemene eisen in het consumentenrecht die gelden voor de overeenkomst die wordt gesloten tussen degene die voorziet in de bestemming en degene die de invasieve handelingen uitvoert, al dan niet door tussenkomst van een uitvaartverzorger. Degene die de invasieve handelingen wil (laten) verrichten, informeert de nabestaande die in de bestemming voorziet over de aard van de invasieve handelingen. Dit brengt degene die beslist over de bestemming van het lichaam van de overledene in een betere informatiepositie waardoor een weloverwogen keuze gemaakt kan worden om al dan niet toestemming te geven voor het uitvoeren van invasieve handelingen.

Ten aanzien van degene die in bestemming voorziet, geldt dat deze zich niet alleen goed laat informeren, maar bovendien alleen opdracht geeft tot invasieve zorg indien eerstegraads familie daarmee instemt, voor zoverre deze nabestaanden redelijkerwijs geraadpleegd kunnen worden. Uit jurisprudentie volgt namelijk zeggenschap van eerstegraads familie over het de integriteit van het lichaam van overledene.¹⁵¹ Dat kan ook raken aan de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Zoals in paragraaf 4.3.10 al uiteen is gezet, is deze verplichting belegd bij de opdrachtgever, niet bij degenen die de zorg voor de bestemming op zich nemen, zoals de bijvoorbeeld uitvaartverzorger of de houder van een begraafplaats. Zij hebben geen rol om de opdrachtgever te controleren, maar kunnen in het kader van hun dienstverlening de opdrachtgever wijzen op de rechten en verplichtingen die voortvloeien uit de wet.

Dit informed consent komt deels tegemoet aan de wensen van Uitvaartorganisaties Nederland¹⁵². Het samenwerkingsverband Uitvaartorganisaties Nederland heeft ten aanzien van invasieve handelingen verder gepleit voor wettelijke eisen ten behoeve van de vakbekwaamheid van degenen die de invasieve handelingen uitvoeren alsmede richtlijnen voor de uitvoering ervan¹⁵³. In dit wetsvoorstel wordt een delegatiegrondslag opgenomen om nadere eisen te kunnen stellen aan degene die de invasieve postmortale zorg uitvoert. Indien dat nodig blijkt, kan dan in nadere regels worden voorzien, zonder dat dit wetswijziging vergt. Op dit moment is er echter geen voornemen tot nadere regeling. Het beeld van de regering is dat uitvaartverzorgers of hun opdrachtnemers in verreweg de meeste gevallen zorgvuldig omgaan met de lichamen van de overledenen. Dit beeld is

¹⁵⁰ De reikwijdte van het recht op bescherming van lichamelijke integriteit in artikel 11 Grondwet wordt in paragraaf 5.1.1 nader uiteengezet.

¹⁵¹ EHRM 24 juni 2014, nr. 4605/05 (*Petrova/Letland*), ECLI:CE:ECHR:2014:0624JUD000460505; EHRM 13 januari 2015, nr. 61243/08 (*Elberte/Letland*), ECLI:CE:ECHR:2015:0113JUD006124308.

¹⁵² Dit betreft het eerste punt van de zeven punten die de Wet op de lijkbezorging beter maken van het samenwerkingsverband Uitvaartorganisaties Nederland.

¹⁵³ Dit betreft eveneens het eerste punt van de zeven punten die de Wet op de lijkbezorging beter maken van het samenwerkingsverband Uitvaartorganisaties Nederland.

gevormd op basis van de gesprekken met de uitvaartsector¹⁵⁴, de tevredenheid over verzorging van overledenen¹⁵⁵ en het incidentele karakter van onzorgvuldige omgang met het lichaam van overledene.¹⁵⁶ Het introduceren van wettelijke eisen inzake de vakbekwaamheid is beroepsreglementering en betekent een ingrijpen in de vrije markt. Aan ingrijpen in de vrije markt worden zware eisen gesteld van noodzakelijkheid en proportionaliteit (Europese Dienstenrichtlijn). Dat is een vergaande stap terwijl er geen aanwijzingen zijn voor structurele misstanden. Datzelfde geldt voor het voorstel om tot richtlijnen te komen. De verwachting van de regering is ook hier dat van de strafbaarstelling van fysieke lijkschennis een afdoende afschrikkende werking zal uitgaan. Het ministerie van BZK zal desgevraagd steun bieden aan initiatieven die tot doel hebben om breed gedragen normen en keurmerken te realiseren inzake invasieve handelingen in de postmortale zorg. Desalniettemin voorziet dit wetsvoorstel in een delegatiegrondslag om in nadere regels te kunnen voorzien als dast noodzakelijk blijkt. Voor thanatopraxie kende de Wlb deze grondslag al, maar ook deze is nog niet benut (artikel 71, zesde lid, Wlb; artikel 30, derde lid).

Het samenwerkingsverband Uitvaartorganisaties Nederland heeft verder gevraagd om fysieke lijkschennis strafbaar te stellen en om een expliciet verbod op commercialisering van het lijk¹⁵⁷. De toenmalige Minister van JenV heeft onderzoek aangekondigd naar de mogelijkheden tot strafbaarstelling van lijkschennis¹⁵⁸. Het resulterende WODC-rapport¹⁵⁹ doet diverse aanbevelingen, waaronder zelfstandige strafbaarstelling van fysieke lijkschennis en, ter borging van het non-commercialiteitsbeginsel, een vergunningplicht voor exposities en bedrijven die direct na het overlijden gedoneerde lichamen ontvangen en mogelijk vervolgens ter beschikking stellen aan andere bedrijven. De beleidsreactie¹⁶⁰ op het rapport kondigt het voornemen tot wettelijke regeling aan van fysieke lijkschennis en strafbaarstelling daarvan. Deze aangekondigde regeling wordt gezien als een voldoende waarborg voor het beschermen van overledenen bij het bewaren en het transport en zal vorm krijgen in een apart wetsvoorstel¹⁶¹. De aanbevolen vergunningen, waarbij de menselijke waardigheid en het non-commercialiteitsbeginsel voldoende geborgd zijn, zullen niet worden geregeld, omdat dat vanuit een oogpunt van noodzakelijkheid en proportionaliteit niet aangewezen is.¹⁶²

4.3.3 Uniformering verlof bestemming en registers

Verlof

De Wlb (artikel 11) regelt dat geen begraafing of crematie van een lijk geschiedt zonder schriftelijk verlof van de ambtenaar van de burgerlijke stand. Dit verlof wordt pas afgegeven na een verklaring van natuurlijk overlijden door de behandelend arts of een gemeentelijk lijkschouwer, dan wel een verklaring waaruit blijkt dat van geen bezwaar van de officier van justitie tegen begraafing of crematie (artikel 12 Wlb).

Uit deze regeling volgt dat er ofwel een verlof voor begraafing ofwel een verlof voor crematie wordt afgegeven. In haar initiatiefnota¹⁶³ heeft het lid Den Boer ervoor gepleit om deze twee verlopen te vervangen door één verlof, namelijk een verlof op de lijkbezorging. Mocht, vervolgt het lid Den Boer, bijvoorbeeld door het openen van het testament een voorkeur voor begraven blijken terwijl een verlof tot cremeren is aangevraagd, dan hoeft er niet opnieuw verlof te worden aangevraagd. Over uniformering van het verlof is overleg aangekondigd met de uitvaartsector¹⁶⁴. Uit dat overleg zijn geen bezwaren naar voren gekomen tegen dit voorstel tot uniformering van het verlof.

¹⁵⁴ Het beeld na gesprekken met de uitvaartsector is dat deze zeer veel belang hecht aan een waardige en respectvolle omgang met overledenen, zie ook Kamerstukken II 2019/20, 30696, nr. 46.

¹⁵⁵ Uit p. 20 van de peiling van Kantar uit 2020 blijkt dat 88% (zeer) tevreden was en 3% ontevreden was over de verzorging van de overledenen. Bijlage 929955 bij Kamerstukken II 2019/20, 30696, nr. 48.

¹⁵⁶ Uit p. 20 van de peiling van Kantar uit 2020 blijkt uit een open antwoord dat "De overledene werd hardhandig in een zak geritst en viel hard met het hoofd op de grond." Bijlage 929955 bij Kamerstukken II 2019/20, 30696, nr. 48. Verder werd in paragraaf 2.1.2 al gerefereerd aan de berichtgeving over een uitvaartondernemer in de uitzending van Undercover Nederland, 13 oktober 2019.

¹⁵⁷ Dit betreft het vijfde punt van de zeven punten die de Wet op de Lijkbezorging beter maken van het samenwerkingsverband Uitvaartorganisaties Nederland.

¹⁵⁸ Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 2588.

¹⁵⁹ Kamerstukken II 2022/23, 36200-VI, nr. 110.

¹⁶⁰ Kamerstukken II 2022/23, 36200-VI, nr. 138.

¹⁶¹ Kamerstukken II 2019/20, 30696, nr. 46, p. 2-3.

¹⁶² Kamerstukken II 2023/24, 30696, nr. 58, p. 2-3.

¹⁶³ Kamerstukken II 2018/19, 35077, nr. 2, p.9.

¹⁶⁴ Kamerstukken II 2018/19, 30696, nr. 44.

Ter invulling van het voorstel in de initiatiefnota wordt in artikel 25 één verlot voor bestemming geregeld, die geldt voor begraven, cremieren en resomatie.¹⁶⁵ Deze bestemmingen zijn benoemd in artikel 3 en worden als gelijkwaardig beschouwd. Een apart geregeld verlot voor een bijzondere bestemming¹⁶⁶ van het wetsvoorstel blijft van toepassing, omdat het gaat om afwijkende kenmerken. Zo wordt met deze bijzondere bestemming een breder maatschappelijk nut beoogd en zijn het lichaam van de overledene of de overblijfselen ervan niet beschikbaar voor nagedachtenis. Er geldt voor deze bestemming dan ook een zwaardere toestemmingsprocedure¹⁶⁷. Het verlot voor een bijzondere bestemming wordt niet afgegeven door de ambtenaar van de burgerlijke stand, maar door de burgemeester, als waarborg dat niet in strijd met de strekking van de wet wordt gehandeld en dat de bestemming in een daartoe geëigende inrichting plaatsvindt¹⁶⁸. Overigens kan de officier van justitie, indien deze het lichaam vrijgeeft, op grond van artikel 16, tweede lid, bevelen tot een verbod op het geven van een van de toegelaten bestemmingen als bedoeld in artikel 3 of een verbod op het geven van een gezamenlijke bestemming als bedoeld in artikel 4, tweede lid.¹⁶⁹

Registers

De initiatiefnota pleit ook voor uniformering van de registers van begraafplaatsen en crematoria, geregeld in respectievelijk de artikelen 27 en 50 Wlb om zo dezelfde status te bewerkstelligen voor begraven en cremieren. De initiatiefnota noemt het opvallend dat in het openbare register van het crematorium de naam en het adres van de persoon die de bestemming van de as heeft aangegeven worden opgenomen, terwijl het openbare register van een begraafplaats niet vraagt om het adres van de rechthebbende.

Met dit wetsvoorstel wordt de reeds bestaande registerplicht van de artikelen 27, 50, 65 (asbus) Wlb en voor resomatoria in één artikel ondergebracht (artikel 40). Hierin kan een aanvullende bevestiging worden gezien van de gelijkwaardige status van begraven, cremieren en resomatie (volgt namelijk ook al uit artikel 3). In navolging van de wetwijziging van 1998¹⁷⁰ van artikel 65 Wlb wordt in artikel 40 gesproken van een plaats van bijzetting. Het hier bedoelde register is van toepassing op een bewaarplaats van asbussen of stofbussen als bedoeld in artikel 63, en dus iedere plaats waar een asbus of stofbus wordt bijgezet, namelijk begraafplaatsen, crematoria, resomatoria en daarbuiten gelegen bewaarplaatsen. Voor begraafplaatsen geldt bovendien dat een asbus kan worden bijgezet in het geval van begraven. Om ook de asbus in het register van de begraafplaats te verwerken, is geregeld dat degene die de asbus in de kist of een ander omhulsel bij het lichaam van overledene plaatst, de begraafplaatshouder daarover informeert.

Een algemene maatregel van bestuur zal de inhoud regelen van deze registerplicht. De functie van de registerplicht is dat de lichamen van overledenen of de overblijfselen ervan te traceren zijn, in ieder geval ten behoeve van de rechthebbenden, nabestaanden en de opsporing.¹⁷¹ De verschillen tussen begraven, crematie en resomatie kunnen ervoor zorgen dat de regels voor de registers ten behoeve van het traceren uiteenlopen. Zo zijn de gegevens van de rechthebbende nabestaande op een graf niet nodig om het lichaam van overledene op de begraafplaats te traceren, terwijl de gegevens van de nabestaande die de asbus heeft meegenomen wel nodig zijn om de asbus te traceren. Omdat de voornaamste functie van het register is om de overledenen te kunnen traceren, zal bij de regeling van het register geregeld worden dat de plaats van begraafing en bijzetting

¹⁶⁵ Uit artikel 25, derde lid, volgt dat het verlot pas afgegeven kan worden onder dezelfde voorwaarden als bij de Wlb

¹⁶⁶ Hoofdstuk 9 van het wetsvoorstel regelt de bijzondere bestemmingen. Het gaat dan om (1) bestemming en ontleding ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek of wetenschappelijk onderwijs in het algemeen belang van de volksgezondheid, (2) bestemming ten behoeve van forensische wetenschappelijk onderzoek en (3) onderzoek nieuwe bestemmingen. Ook het zeemansgraf is een bijzondere bestemming, maar hiervoor is, gelet op de bijzondere omstandigheden waarin het zeemansgraf toegestaan, geen verlot geregeld.

¹⁶⁷ Voor begraven, cremieren en resomatie is artikel 6 (artikel 18 Wlb) van toepassing. Bij ontleding is bovendien het artikel 73, tweede en derde lid (artikel 67, tweede en derde lid, Wlb) van toepassing.

¹⁶⁸ Kamerstukken II 1970/71, 11256, nr. 3.

¹⁶⁹ Zie ook artikel 76 Wlb

¹⁷⁰ Zie ook Kamerstukken II, 1996/97, 25272, nr. 2 en 3 en Stb. 1998, 198.

¹⁷¹ Het register werd eerst geïntroduceerd ten behoeve van de asbussen (Kamerstukken II, 1967, 9175, nr. 3, artikel 29i). Dit register werd overgenomen bij het wetsvoorstel van 1971, waarbij het register ook werd geïntroduceerd voor begraafplaatsen (Kamerstukken II, 1970/71, 11256, nr. 3, artikelen 28 en 53).

nauwkeurig aangeduid worden.¹⁷² Voor graven betekent dat ook dat de diepte van het graf wordt geregistreerd. Het is immers mogelijk om overledenen boven elkaar te begraven. Ten slotte zal worden geregeld dat in het geval van vermengen van de as, de stof of beiden, dit in het register moet worden bijgehouden.

4.3.4 Begraven

Grafrusttermijn en afwijking daarvan

Het doel van het wetsvoorstel is dat het lichaam van overledene vergaat. Bij begraven gaat het wetsvoorstel uit van een minimale grafrusttermijn van 10 jaar¹⁷³, ongeacht of het gaat om een algemeen graf of een particulier graf. Dat is een termijn waarbinnen het lichaam van overledene normaliter moet kunnen vergaan. Het Besluit stelt voor de vertering nadere regels aan de positie van het graf, waaronder de positie van het graf ten opzichte van de grondwaterstand. Bij bepaalde bodemsoorten en waterstanden kan ten behoeve van de vertering een langere grafrusttermijn nodig zijn. De houder van een begraafplaats kan dan ook een langere grafrusttermijn aanhouden. De Wlb regelt bovendien dat gedeputeerde staten de grafrust kunnen verlengen (artikel 31, vierde lid Wlb). In dit wetsvoorstel wordt deze bevoegdheid belegd bij het college van burgemeester en wethouders, omdat deze, gelet op de ervaringen met de eigen gemeentelijke begraafplaats(en), beter kunnen beoordelen of een langere grafrusttermijn aangewezen is. De afwijkende grafrusttermijnen die gedeputeerde staten eerder hadden vastgesteld blijven onverminderd van kracht, tenzij het college oordeelt dat een andere grafrusttermijn aangewezen is. De grafrust wordt beschermd door de strafbaarstelling van grafschennis in artikel 150 Strafrecht.¹⁷⁴ De enige gronden om de grafrust te kunnen onderbreken is opgraving, zoals geregeld in artikel 45 of ruiming van het graf, zoals geregeld in artikel 46 en toegelicht in de volgende paragraaf.¹⁷⁵

Duur grafrust en grafrechten

Dit wetsvoorstel biedt in navolging van de Wlb de ruimte dat de overledene langer begraven blijft dan de voorgeschreven grafrusttermijn, bijvoorbeeld ten behoeve van eeuwigdurende grafrust (in de zin van eindeloze grafrust). In het geval van een algemeen graf kan de houder van de begraafplaats bepalen dat de algemene graven niet geruimd worden of voor langere tijd dan de grafrusttermijn van 10 jaar worden uitgegeven. Particuliere graven kunnen voor onbepaalde tijd worden uitgegeven of voor bepaalde tijd, waarbij dit wetsvoorstel in navolging van de Wlb regelt dat de grafrusttermijn voor bepaalde tijd telkens kan worden verlengd. Particuliere graven gaan uit van een rechthebbende. Iemand wordt rechthebbende als iemand het grafrecht verkrijgt door het tekenen van een overeenkomst, als de rechthebbende de grafrechten bij de houder van de begraafplaats overdraagt aan een andere nabestaande of als bij het ontbreken van een rechthebbende (bijvoorbeeld omdat de rechthebbende is overleden of niet is te traceren) op een graf de begraafplaats iemand op diens verzoek vastlegt als rechthebbende. Ook een rechtspersoon kan rechthebbende zijn. De grafrechten vervallen indien contractuele verplichtingen door de rechthebbende jegens de houder van de begraafplaats niet worden nagekomen, indien de grafrechten niet zijn verlengd op grond van artikel 43 of als op grond van artikel 44 niet in het overeengekomen onderhoud van het graf wordt voorzien. Het vervallen van de grafrechten doet overigens niet af aan de wettelijke grafrusttermijn van 10 jaar. Eeuwigdurende grafrust in de zin van eindeloze grafrust is als zodanig niet geregeld, omdat de ruimte reeds geboden is en bovendien garanties daarvoor niet te geven zijn. Eindeloze grafrust veronderstelt namelijk in ieder geval een eindeloze instandhouding, ook in financieel opzicht, van de persoon die de begraafplaats houdt. Het regelen van eeuwigdurende grafrust in de zin van eindeloze grafrust zou zich dan ook slecht verhouden tot het consumentenrecht. Of er bij het aanbieden van eeuwigdurende grafrust daadwerkelijk sprake is van strijdigheid met het consumentenrecht is ter beoordeling van de ACM die daarop toezicht houdt.

Grafrust voor de onbekende overledene

¹⁷² Zie ook artikel 27, eerste lid, Wlb.

¹⁷³ Deze termijn volgt uit artikel 46, eerste lid, dat regelt dat een graf niet eerder wordt geruimd dan tien jaar nadat in het graf laatstelijk een lichaam is geplaatst.

¹⁷⁴ Op grond van jurisprudentie is er ook sprake van grafschennis bij het openen van de kist in een nog geopend graf (ECLI:NL:HR:2012:BX0799) en bij het breken van plastic bloemen op het graf (ECLI:NL:HR:2017:1224).

¹⁷⁵ Het openen van een graf om de vertering van het lichaam van overledene te controleren of voor toedienen van een substantie om de vertering te bevorderen is dus niet toegestaan.

Bij een eerdere wijziging van de Wlb in 2009¹⁷⁶ is al gesuggereerd dat vermist zijn erger is dan overleden en dat daarom alle mogelijkheden benut moeten worden om mensen die als vermist te boek staan te vinden, ook – of misschien wel juist – indien zij zijn overleden. Ook zou een identificatie van de onbekende overledene kunnen leiden tot een strafrechtelijke verdenking of tot de koppeling met een reeds bestaand strafrechtelijk onderzoek. Met dit wetsvoorstel wordt een wijziging voorgesteld van de grafrusttermijn van een onbekende overledene (artikel 47). De aanleiding daarvoor zijn vragen van het lid Bergkamp (D66) aan de toenmalige Minister van Justitie en Veiligheid tijdens een algemeen overleg over forensisch onderzoek, gehouden op 31 oktober 2019, waarin zij signaleert dat graven van onbekende overledenen in de praktijk worden geruimd.¹⁷⁷

Indien niemand zorg draagt voor de bestemming van een (onbekende) overledene, draagt de burgemeester daarvoor zorg.¹⁷⁸ Onbekende overledenen worden begraven.¹⁷⁹ Daarvoor geldt onder de Wlb de algemene grafrusttermijn van 10 jaar.¹⁸⁰ Verder draagt de burgemeester zorg voor de identificatie van de onbekende overledene (artikelen 18 en 19), voor de begraving (artikelen 29 en 30)¹⁸¹ en kan de burgemeester voor een ruiming alsnog lichaamsmateriaal afnemen ten behoeve van de identificatie (artikel 47, tweede lid e.v.).¹⁸² De identificatie in opdracht van de burgemeester vindt in de praktijk plaats door de politie vaak bijgestaan door een arts en het NFI.

Naar aanleiding van de vragen van het lid Bergkamp hebben gesprekken plaats gevonden met de politie. Daaruit is gebleken dat de identiteit van de onbekende overledenen ook pas veel later dan na 10 jaar vast kan komen te staan. Het ligt dan ook voor de hand om voor de onbekende overledenen een langere grafrusttermijn te regelen. Daarbij speelt ook het belang van de nabestaanden mee. Voor de nabestaanden van de onbekende overledene is dit het eerste moment dat er uitsluitsel komt over het lot van een vermiste dierbare. Voor hen is het bijzonder wrang als zij dan geen plek meer kunnen bezoeken ter nagedachtenis aan de overledene.

Ter ondersteuning van de identificering van onbekende overledenen en de nagedachtenis aan een overledene wordt met dit wetsvoorstel geregeld dat de grafrust van een onbekende overledene minimaal 50 jaar zal zijn. Bij het vaststellen van die termijn is aansluiting gezocht bij de gemiddelde overlappende levensjaren van een ouder en zijn of haar kind(eren)¹⁸³. Deze verlenging moet de kans vergroten op het identificeren van de onbekende overledene en dat nabestaanden alsnog afscheid kunnen nemen en geldt uiteraard alleen voor zo lang als de overledene nog onbekend is.

Als de identificatie van de overledene binnen 50 jaar plaatsvindt, traceert de burgemeester in de rol van opdrachtgever van de bestemming op grond van artikel 32 en in het verlengde van artikel 6, derde lid, de nabestaanden en worden de grafrechten nog één jaar vanaf de identificatie in stand gehouden, of zoveel langer als de burgemeester nodig acht. Daarmee wordt mogelijk gemaakt dat familieleden het graf van hun overleden dierbare, zoals een ouder, partner of kind kunnen opzoeken en eventueel zelf kunnen beslissen om een eventueel grafrecht over te nemen of te verlengen dan wel te laten verlopen of om het lichaam op te graven en elders te begraven of een andere bestemming te geven. Net als bij de bestemming van een overledene wordt hier niet vastgelegd welke persoon de opdrachtgever zou moeten zijn. Wel rusten op degene die opdracht geeft tot de opgraving op grond van artikel 45, tweede lid, dezelfde rechten en plichten als degene die opdracht geeft tot de bestemming. Daaruit volgt in ieder geval dat eerste- en tweedegraads familie moeten worden geïnformeerd over de opgraving en herbestemming en in de gelegenheid worden gesteld afscheid te nemen. Ten behoeve van een mogelijke opgraving wordt in het wetsvoorstel geregeld dat begraving van een onbekende overledene geschiedt in een enkel graf (artikel 33) en niet kan worden belemmerd door de grafrust van anderen. Wanneer ruiming aan de

¹⁷⁶ Kamerstukken II, 2005/06, 30696, nr. 3.

¹⁷⁷ Kamerstukken II 2019/20, 33628, nr. 67.

¹⁷⁸ Artikel 21, eerste lid, Wlb; artikel 32

¹⁷⁹ Artikel 21, zesde lid, Wlb; artikel 33.

¹⁸⁰ Artikel 31, tweede lid, Wlb (overgenomen in artikel 46, eerste lid).

¹⁸¹ Artikel 21, derde lid Wlb en artikel 19.

¹⁸² Artikel 31, vijfde lid, Wlb, en artikel 45, tweede lid.

¹⁸³ De levensverwachting en de leeftijd van de ouders bij de geboorte van een kind kan sterk uiteenlopen tussen verschillende landen en daarmee kan ook de overlappende termijn dat ouders en kind in leven zijn, verschillen. In Nederland ligt de levensverwachting bij geboorte in 2020 rond de 80 jaar voor mannen en 83 jaar voor vrouwen (CBS) en is de moeder bij de geboorte van het eerste kind gemiddeld 30 jaar (VZinfo), dus een overlap van ongeveer 50 jaar.

orde is en de onbekende overledene nog niet is geïdentificeerd, notificeert de houder van de begraafplaats een jaar voor de voorgenomen ruiming (dat is dus 50 jaar na begraving van de onbekende overledene) de burgemeester¹⁸⁴. Dit is een verlenging ten opzichte van de meldplicht uit de Wlb, naar aanleiding van het signaal van de politie tijdens de consultatie dat een termijn van twee maanden veel te kort is om alle procedures, gericht op identificatie en het notificeren van de nabestaanden, goed te doorlopen. Indien er sprake is van oorlogsslachtoffers uit de Tweede Wereldoorlog, moet deze notificatie worden gericht aan de Minister van Defensie. Defensie dient in de gelegenheid te worden gesteld om tijdig te kunnen reageren op een voorgenomen ruiming van graven van onbekende overledenen uit de periode 1940-1945, zodat opgraving en onderzoek kan plaatsvinden alsmede berging van de overledene.

Uiteraard kan de burgemeester ervoor kiezen om een langere grafrusttermijn aan te houden dan de voorgeschreven 50 jaar. Zo is deze regeling niet bedoeld als doorbreking van de praktijk om voor ongeïdentificeerde oorlogsslachtoffers een veel langere grafrust in stand te houden. Verder is identificatie van oudere lichamen ook mogelijk, aangezien de DNA-databank gegevens bevat die teruggaan tot 1920. Ook voor familieleden van verder dan een generatie terug, kan de identificatie en afscheid van de overledene nog van belang zijn. Deze regeling is er echter primair op gericht om te borgen dat in ieder geval afscheid van eerstegraads familie mogelijk is.

Op grond van de Wlb is de burgemeester bevoegd om in ieder geval alvorens het graf van een onbekende overledene wordt geruimd, door of onder verantwoordelijkheid van een arts lichaamsmateriaal te laten afnemen ten behoeve van de identificatie en opsporing van vermiste personen.¹⁸⁵ Ongeacht de voorgestelde verlenging van de grafrusttermijn voor onbekende overledenen naar minimaal 50 jaar, wordt gelet op het belang van identificatie van onbekende overledenen voor het traceren van vermiste personen voorgesteld om deze bevoegdheid tot afname ten behoeve van identificatie om te zetten in een verplichting.¹⁸⁶ Deze verplichting geldt uiteraard enkel voor zover er niet al eerder lichaamsmateriaal van de onbekende overledene is afgenomen. Sinds 2009 is de burgemeester immers op grond van artikel 21, derde lid, Wlb verplicht om lichaamsmateriaal af te laten nemen van een onbekende overledene. Voor onbekende overledenen die voor 2009 zijn begraven zal dit echter niet per definitie het geval zijn.

Naar aanleiding van de consultatie is overwogen of onbekende overledenen al dan niet onder conserverende omstandigheden zouden moeten worden bewaard in plaats van te worden begraven. Zodoende zou het lichaam meer intact kunnen blijven ten behoeve van een later afscheid. Bij lichaamssdelen is hier inderdaad in voorzien door voor lichaamssdelen bewaring te regelen, waarbij begraven in dat geval ook als een vorm van bewaren wordt aangemerkt. Bij de onbekende overledene wordt hier niet van uit gegaan. Verder is onbekend of er nabestaanden zullen zijn die zorg willen dragen voor het lichaam als het lichaam is geïdentificeerd. Mogelijk kunnen deze nabestaanden niet worden getraceerd, leven deze niet meer of voelen deze geen behoefte tot afscheid of nagedachtenis. Daarbij zijn de kosten van koeling van een lichaam hoog, zeker als dit meerjarig is. Daarom wordt ervoor gekozen om bij de onbekende overledenen tot bestemming over te gaan. Wel ligt het voor de hand dat de burgemeester wacht met het bestemmen en voorziet in uitstel als deze verwacht dat het traceren van nabestaanden aanstaande is.

4.3.5 Opgraving

Onder opgraving wordt hier verstaan opgraving van het lichaam van overledene uit diens graf om dat lichaam opnieuw te bestemmen of om een andere bij Wblo toegestane reden.¹⁸⁷ Opgraving vormt een doorbreking van de grafrust. Opgraving was onder de Wlb in twee gevallen toegestaan. Allereerst vanwege strafrechtelijk onderzoek. Ten tweede omdat is gebleken dat herbepemming wenselijk kan zijn. Dat is bijvoorbeeld het geval als de grafrusttermijn in een algemeen graf afloopt en de nabestaanden ruiming van het graf willen voorkomen door herbegraving in een particulier graf. Ook is het mogelijk dat na de begraving blijkt dat de overledene in een ander graf begraven

¹⁸⁴ In de regel zal dit een intern, gemeentelijk, proces zijn, maar de burgemeester kan ook hebben gekozen voor begraving op een bijzondere begraafplaats.

¹⁸⁵ Artikel 31, vijfde lid, Wlb.

¹⁸⁶ Artikel 47, tweede lid.

¹⁸⁷ Dit is dus een ander soort opgraving dan bedoeld in artikel 5.1 en verder geregeld in paragraaf 5.1 van de Erfgoedwet. Dergelijke opgravingen hebben een ander doel en vallen niet onder artikel 45. Wel is het mogelijk dat bij een opgraving in de zin van artikel 5.1 Erfgoedwet menselijke resten worden opgegraven. Artikel 2, vierde lid, Wblo regelt dat dan de Erfgoedwet van toepassing is.

had willen worden. In dergelijke gevallen is een vergunning nodig van de burgemeester. In het geval het aflopen van grafrusttermijn niet aanstaande is, zullen er dringende redenen moeten zijn voor deze vergunning met het oog op het doorbreken van de grafrust. Dit geldt in het bijzonder in het geval vanwege religieuze redenen is gekozen voor eeuwigdurende grafrust. Verder kan de burgemeester voorschriften verbinden aan de vergunning. In het geval blijkt dat de vetering van het lichaam is achtergebleven of dat verwacht mag worden, kan de burgemeester bijvoorbeeld voorschrijven dat belemmeringen voor de ontbinding, zoals kleding, kunnen worden verwijderd. Op degene die de vergunning aanvraagt zijn dezelfde rechten en plichten van toepassing als degene die het verlof voor bestemming aanvraagt, waaronder het betrekken van familie zoals voorgeschreven in artikel 6, derde lid.

Dit wetsvoorstel regelt nog een aanvullende mogelijkheid voor opgraving, namelijk voor de identificatie van de onbekende overledene. In het huidige wetsvoorstel zijn in de regeling voor onbekende overledenen slechts op twee momenten identificerende maatregelen mogelijk, namelijk voorafgaand aan de begraafing op grond van artikel 33 en bij het aflopen van de grafrust op grond van artikel 47 (zie ook art. 21 lid 3 en art. 31 lid 5 Wlb). Het is niet wenselijk, zeker niet voor de nabestaanden, om – in het geval nog geen lichaamsmateriaal was afgenomen – nog jaren te moeten wachten op uitsluitel, zeker als er concrete aanwijzingen zijn omtrent de identiteit van de nog ongeïdentificeerde overledene. Omdat deze opgraving past bij de taak die de burgemeester heeft bij het identificeren van onbekende overledenen, wat volgt uit artikelen 18, 19 en 47, is deze mogelijkheid belegd bij de burgemeester. Wel dient de burgemeester voorafgaand aan de opgraving, net als bij de vergunning, een afweging te maken, waarbij ook rekening wordt gehouden met de grafrust. Dat belang weegt zwaarder als iemand recent is begraven.

Opgraving ten behoeve van identificatie van overledenen was al mogelijk indien er sprake was van oorlogsslachtoffers uit de Tweede Wereldoorlog. Sinds 21 augustus 1945 is de Bergings- en Identificatiedienst Koninklijke Landmacht (BIDKL) daarmee belast en het is ook van belang dat alleen deze dienst deze werkzaamheden verricht. Daarmee wordt invulling gegeven aan de verplichtingen die voortkomen uit de Verdragen van Genève, namelijk om onbekende oorlogsslachtoffers zo spoedig mogelijk te identificeren¹⁸⁸. Gelet op het gesloten stelsel van de Wblo voorziet dit wetsvoorstel, in aansluiting op de overige grondslagen voor opgraving, ook in een grondslag tot opgraving van oorlogsslachtoffers uit de Tweede wereldoorlog door de BIDKL. Hiervoor is net als voorheen wel een vergunning nodig van de burgemeester, zodat de burgemeester tot een afweging kan komen van de verschillende belangen, waaronder de grafrust. In het verlengde van de grondslag voor opgraving, regelt dit wetsvoorstel ook de bijbehorende bevoegdheden voor identificatie, zoals die ook in artikel 19 geregeld zijn.

Ten slotte kan het wenselijk zijn om een overledene, van wie de identiteit reeds is vastgesteld, op te kunnen graven om na aanwijzingen daarvoor vast te kunnen stellen of iemand eerste- of tweedegraads familie is van de overledene. Het is immers mogelijk dat iemand geen zekerheid heeft over wie diens vader of moeder is of dat deze verwantschap (al dan niet terecht) ontkend is. Uit de Wet donorgegevens kunstmatige bevruchting blijkt al het belang dat kinderen hebben in het kennen van een ouder, al is daarin geen absoluut recht op het kennen van de identiteit van de ouder geregeld. Een zeker recht op opgraving om eerstegraads verwantschap vast te kunnen stellen, kan worden gelezen in jurisprudentie van artikel 8 EVRM (recht op een privéleven en daaruit volgend een eigen identiteit).¹⁸⁹ De huidige Wlb biedt voor een opgraving om de verwantschap vast te kunnen stellen geen ruimte, omdat een grondslag daartoe ontbreekt. Gelet op het belang van iemand om diens eerstegraads of tweedegraads familie te kunnen kennen, biedt dit wetsvoorstel hiertoe de mogelijkheid, middels opgraving. Het is aan de burgemeester om in het specifieke geval waarin een vergunning voor opgraving wordt aangevraagd een afweging te maken tussen de uiteenlopende belangen. Daarbij dient het recht op identiteit en afstammingswaarheid zwaar te wegen en wordt het afnemen van lichaamsmateriaal ten behoeve van het opstellen van het DNA-profiel als een lichte ingreep gezien. Het privéleven van de overledene speelt geen

¹⁸⁸ In het bijzonder art. 16, Verdrag van Genève voor de verbetering van het lot der gewonden en zieken, zich bevindende bij de strijdkrachten te velde, van 12 Augustus 1949 (Trb 1951, 72), Art. 130 Verdrag van Genève betreffende de bescherming van burgers in oorlogstijd, van 12 Augustus 1949 (Trb. 1954, 192) en art. 33 Aanvullend Protocol bij Verdragen Genève van 12 augustus (te Bern, 12 december 1977 (Trb. 1980, 87 in NL)

¹⁸⁹ EHRM 13 juli 2006, nr. 58757/00 (*Jäggi/Zwitserland*), ECLI:CE:ECHR:2006:0713JUD005875700. Zie ook *Gerechtshof Leeuwarden 11 december 2012*, ECLI:NL:GHLEE:2012:BZ0144. Het belang van verwantschap in algemene zin blijkt verder uit EHRM 7 februari 2002, nr. 53176/99 (*Mikulic/Kroatië*), ECLI:CE:ECHR:2002:0207JUD005317699.

doorslaggevend belang meer nu deze is overleden.¹⁹⁰ Wel dienen eventuele religieuze of levensbeschouwelijke overwegingen gewogen te worden, waarbij in ieder geval gedacht moet worden aan het voorschrift tot eeuwigdurende grafrust. De burgemeester kan na deze afweging de vergunning verlenen, weigeren, maar ook in de vergunning nadere eisen stellen. Een arts neemt het lichaamsmateriaal af ten behoeve van het onderzoek, net als in artikelen 19 en 73, zodat de inbreuk op de lichamelijke integriteit van een wettelijke basis is voorzien. Het DNA-onderzoek zelf is niet geregeld voor overledenen van wie de identiteit wel is vastgesteld, omdat het geen publieke taak betreft en door private partijen kan worden uitgevoerd. In dit wetsvoorstel is ook onderzoek naar verwantschap (en dus ook opgraving) tot de tweede graad mogelijk, omdat vaststelling van de verwantschap in de eerstegraads lijn allicht niet (meer) mogelijk is, bijvoorbeeld omdat die overledene was gecremeerd of omdat dat graf allicht al was geruimd. Deze regeling is niet bedoeld om eventuele verwantschap met andere familie op zichzelf vast te stellen, zoals verre voorouders. Het belang van grafrust wordt hier zwaarder gewogen dan eventuele vaststelling van derdegraads verwantschap of verdere afstamming. Ten slotte moeten er dus concrete aanwijzingen zijn dat de overledene en de betreffende nabestaande die de vergunning heeft aangevraagd verwant kunnen zijn.

4.3.6 Ruimen van graven

Het is van belang dat bij het bezoek aan de begraafplaats de nagedachtenis aan overledene niet wordt verstoord, doordat men wordt geconfronteerd met overblijfselen van overledenen, al dan niet na een ruiming. De stichting Alert en Zorgzaam heeft met regelmaat de aandacht gevestigd op het belang van piëteitsvol ruimen en aangedrongen op regelgeving. De initiatiefnota "Naar een moderne Uitvaartwet" van het lid Den Boer¹⁹¹ doet ten aanzien van toezicht het voorstel dat het ruimen van graven bijvoorbeeld aangemeld kan worden zodat ruimingsteekproefsgewijs controleerbaar zijn. Tijdens het nota-overleg¹⁹² van 11 juni 2019 over de initiatiefnota "Naar een moderne Uitvaartwet" en het Algemeen Overleg van 26 november 2019¹⁹³ is aangedrongen op regels voor het ruimen van graven. De Wlb voorzag immers sinds het amendement-Van Raak/Knops¹⁹⁴ in een delegatiebepaling om bij algemene maatregel van bestuur voortaan ook regels te stellen over het ruimen van graven, maar in plaats daarvan werd in overeenstemming met de toelichting van de motie voorzien in zelfregulering¹⁹⁵ middels de handleiding opgraven en ruimen van de LOB, de VNG en de Branchevereniging Ondernemers Begraafplaatsbeheer (BVOB) en de modelverordening begraven.¹⁹⁶ Naar aanleiding van het nota-overleg is in 2020¹⁹⁷ en in 2023¹⁹⁸ onderzoek verricht naar het ruimen van graven. Uit deze twee onderzoeken blijkt dat incidenten zeldzaam zijn en dat het huidige systeem van zelfregulering goed functioneert. Beide rapporten doen aanbevelingen om de uitvoeringspraktijk te verbeteren en doen geen aanbevelingen tot concrete regelgeving. Wel adviseert het rapport van 2023 om te onderzoeken welke rol de gemeente kan vervullen bij het houden van toezicht op ruiming. In de Kamerbrief van 2 januari 2024 is aangekondigd dat het houden van toezicht zal worden betrokken bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel.¹⁹⁹ Verder kunnen op een begraafplaats, zeker als het een oude begraafplaats betreft, archeologische monumenten en waarden aanwezig zijn. Het is van belang om die bij de ruiming van graven te kunnen beschermen.

Zelfregulering is effectief gebleken en blijft de basis om de kwaliteit van het ruimen te borgen. De begraafplaathouder is verantwoordelijk voor het beheer van de begraafplaats en als afgeleide daarvan voor het ruimen van de graven. Gedetailleerde wettelijke voorschriften over hoe elke ruiming dient te verlopen, passen daar niet bij en zijn dus niet overgenomen. Het gaat dan om

¹⁹⁰ EHRM 15 mei 2006, nr. 1338/03 (*Estate of Kresten Filtenborg Mortensen v. Denmark*), ECLI:CE:ECHR:2006:0515DEC000133803

¹⁹¹ Kamerstukken II, 2018/19, 35077, nr. 2.

¹⁹² Kamerstukken II, 2018/19, 35077, nr. 12.

¹⁹³ Kamerstukken II, 2019/20, 30696, nr. 47.

¹⁹⁴ Kamerstukken II, 2007/08, 30696, nr. 23.

¹⁹⁵ Zie Kamerstukken II, 2009/10, 30696, nr.32; Kamerstukken II, 30696, nr. 37. In de toelichting bij het amendement staat dat gemeenten tot 1 jaar na de inwerkingtreding van deze wet gemeenten de gelegenheid krijgen nadere regels stellen m.b.t. het ruimen van graven en hoe wordt omgegaan met verzamelgraven. Mochten zij dit niet doen dan zal de regering hiervoor nadere regels stellen in een a.m.v.b.

¹⁹⁶ Kamerstukken II, 2010/2011, 30696, nr. 35, in bijzonder bijbehorende bijlagen 91064 en 91065.

¹⁹⁷ Bijlage 929954 bij Kamerstukken II 2019/20, 30696, nr. 48.

¹⁹⁸ Bijlage 1122386 bij Kamerstukken II 2023/24, 30696, nr. 58.

¹⁹⁹ Kamerstukken II 2023/24, 30696, nr. 58

uiteenlopende suggesties om het gebruik van verzamelgraven dan wel het schudden van graven te bevorderen of juist te verbieden, over voorschriften over wie de ruiming mag uitvoeren, over de wijze waarop de overblijfselen van het lichaam worden overgebracht naar het verzamelgraf, over verplicht lidmaatschap van degene die de ruiming uitvoert bij een bepaalde branchevereniging en over de voorwaarden waaronder machinaal dan wel handmatig geruimd moet worden.

Melding grootschalige ruiming

Wel introduceert dit wetsvoorstel, in navolging van het rapport over het ruimen van graven uit 2023 en de initiatiefnota van het lid Den Boer, een regeling voor gemeentelijk toezicht op grootschalige ruiming van graven, zodat een gemeente daarop toezicht kan houden als zij daartoe aanleiding ziet. Dit geldt voor zowel gemeentelijke als bijzondere begraafplaatsen. De inspectierol van het toenmalige ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) die hierop zag is afgeschaft bij de wetswijziging van 2009.²⁰⁰ Uit het onderzoek naar het ruimen van graven van 31 maart 2020 komt naar voren dat enkele gemeenten van mening zijn dat de herinvoering van een inspectie de zorgvuldigheid bij grafruiming ten goede zou komen. Gemeenten die volgens het onderzoek van 2020 geen meerwaarde zien in een landelijke inspectie hebben veelal vertrouwen in hun eigen medewerkers en ervaren een externe inspectiedienst als een extra, onnodige schakel in een proces dat verder lokaal geregeld is. Uit het onderzoek van 2023 blijkt dat het wenselijk is – zo wordt ook in de literatuur opgemerkt – dat er een vorm van controle of toezicht wordt uitgevoerd op de grafruiming, zowel vooraf als tijdens en na de werkzaamheden. Gelet op het publieke belang van zorgvuldige ruiming is het wenselijk om in ieder geval bij grootschalige ruiming de mogelijkheid te hebben om toezicht te kunnen houden bij zowel gemeentelijke begraafplaatsen als bijzondere begraafplaatsen. Omdat dit wetsvoorstel in navolging van de Wlb de publieke taken inzake het begraven steeds bij gemeentebesturengemeenten belegt, ligt het in de rede om ook dit toezicht bij het college van burgemeester en wethouders te beleggen. Het is de verantwoordelijkheid van het college om de onafhankelijkheid van dit toezicht te borgen. Dit wetsvoorstel introduceert een meldplicht aan het college van burgemeester en wethouders voor houders van een begraafplaats bij het ruimen van ten minste tien graven tegelijk. Het college kan voorwaarden verbinden aan deze ruiming (artikel 46, tweede lid), en toezien op de naleving van deze voorwaarden (artikel 84). Bij niet-naleving kan het college bestuursdwang toepassen of een dwangsom opleggen. Tijdens de consultatie is er terecht op gewezen dat het getal van tien ruiming wat arbitrair is. Inderdaad verschilt per begraafplaats wat als een grote ruiming wordt opgevat. Om ruimte te laten voor lokale afwegingen op dit punt, bevat dit voorstel de mogelijkheid voor de gemeenteraad om voor te schrijven dat de melding moet worden gedaan bij de ruiming van een kleiner aantal graven. Verder volgt uit dit voorschrift niet noodzakelijkerwijs dat per ruiming een aparte melding gedaan moet worden. Het is ook mogelijk om meerdere ruiming in eens te melden.

Melding voor archeologische monumentenzorg

Dit wetsvoorstel erkent tevens expliciet dat het ruimen van graven op begraafplaatsen die al lange tijd in gebruik zijn, ook kan leiden tot de aantasting van belangrijke archeologische waarden. Daarom wordt de ruimte gecreëerd voor het college om aan dergelijke ruiming voorwaarden te verbinden in het belang van de archeologische monumentenzorg. De meldplicht geldt daarom tevens voor de ruiming van een of meer graven waarvan de houder weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat deze van belang kunnen zijn voor de archeologische monumentenzorg. Ook een beperkte ruiming kan immers archeologische waarden aantasten. Het college kan naar aanleiding van de melding maatregelen voorschrijven ter bescherming van deze waarden. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan voorafgaand archeologisch onderzoek, archeologische begeleiding tijdens de ruiming of eisen aan de wijze waarop tijdens de ruiming met archeologische vondsten wordt omgegaan. Voor zover daarbij sprake is van een opgraving of archeologische vondsten in de zin van de Erfgoedwet, blijven de bij of krachtens de Erfgoedwet en de Omgevingswet gestelde regels onverkort van toepassing.

Nadere regels verzamelgraf

Verder is het van belang bij ruiming de kans op blootstelling aan restanten van het lichaam te verkleinen door in het Besluit regels te stellen aan het verzamelgraf. Dit kan ten eerste worden bereikt door precies te weten waar overledenen liggen begraven. De Wlb regelt daarvoor een register waarin nauwkeurig wordt bijgehouden waar overledenen begraven liggen, zodat traceerbaar is aan wie het lichaam heeft toebehoord. Dit geldt uiteraard ook ten aanzien van overledenen die boven elkaar zijn begraven. Er is nu echter geen verplichting om ook nauwkeurig te registreren waar een verzamelgraf zich bevindt. Begraafplaatshouders hebben daardoor niet

²⁰⁰ Stb. 2009, 320; Kamerstukken II 2005/06, 30696, nr. 3.

altijd zicht op waar verzamelgraven zich bevinden. Dit kan ertoe leiden dat men bij onderhoudswerkzaamheden en ruimingen onverwachts stuit op een verzamelgraf. Artikel 40 regelt de registers en kent een delegatiegrondslag. Bij de modernisering van het Besluit op de lijkbezorging zal worden geregeld dat ook verzamelgraven nauwkeurig worden geregistreerd, voor zoverre deze bekend zijn bij de begraafplaatshouder. Dit moet ervoor zorgen dat men bij onderhoudswerkzaamheden en ruimingen beter rekening kan houden met de aanwezigheid van het verzamelgraf en de kans kleiner wordt dat restanten van het lichaam blootgesteld kunnen worden. Daarnaast kan een goede deklaag of afsluiting de kans op blootstelling aan restanten van het lichaam verkleinen. Artikel 5 van het Besluit op de lijkbezorging schrijft nu een deklaag voor bij gewone graven. Bij de modernisering van dit Besluit zal ook een deklaag of afsluiting worden voorgeschreven bij het verzamelgraf. In de benodigde grondslag²⁰¹ voor het toedienen van een substantie ter bevordering van de ontbinding in een verzamelgraf zal niet worden voorzien, omdat eventuele adipocirevorming na ruiming ongedaan kan worden gemaakt door het lichaam van overledene in gunstige omstandigheden ter aarde te bestellen of te herbegraven, zonder kunstmatige ingrepen.

Nadere regels kist of ander omhulsel

Ten slotte kan bij begraven een goede natuurlijke vertering van het lichaam de kans op blootstelling aan restanten van het lichaam verkleinen. Artikel 50 biedt de grondslag voor nadere regels voor begraven, waaronder de afbreekbaarheid van de kist of een ander omhulsel. De motie Belhaj en Özütok²⁰² verzoekt om in het Besluit op de lijkbezorging te verduidelijken dat een kist of ander omhulsel binnen tien jaar moet kunnen afbreken. In de Kamerbrief van 10 april 2020²⁰³ is aangekondigd dat deze motie wordt uitgevoerd. De kist moet in de regel in 10 jaar kunnen afbreken en moet doorlaatbaar zijn. Dit moet vertering van het lichaam bevorderen en is minder belastend voor het milieu. Bij de invulling van het Besluit kan worden gedifferentieerd in voorschriften, bijvoorbeeld voor begravingen waarbij een langere grafrust voorzien is, zoals in het geval van een onbekende overledene. De afbreekbaarheid van de kist of een ander omhulsel zal worden geregeld bij de modernisering van het Besluit op de lijkbezorging.

4.3.7 Bestemming van het lichaam in het algemeen belang van de volksgezondheid

Artikel 73, eerste lid, regelt een bijzondere bestemming, namelijk het bestemmen van het lichaam voor wetenschappelijk onderzoek of onderwijs in het algemeen belang van de volksgezondheid. Dit voorstel komt grotendeels overeen met artikel 67, eerste lid, Wlb, met dien verstande dat in het artikel is verduidelijkt dat deze bestemming plaatsvindt ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek (in plaats van 'de wetenschap') en wetenschappelijk onderwijs, in het belang van de bevordering en bescherming van de volksgezondheid. Een lichaam dat voor dit doel is bestemd mag worden ontleed, maar dat hoeft niet altijd het geval te zijn. De ontleding van een lichaam is geen statisch moment, maar een (langdurig) proces. Er wordt in de regel ontleed in fases, afhankelijk van bijvoorbeeld lesonderdelen of onderzoek. Een lichaam is "ontleed" wanneer het volledig behandeld en niet langer bruikbaar is voor wetenschappelijke doeleinden. Op grond van artikel 30, tweede lid, onderdeel a, mag het lichaam (voorafgaand aan de ontleding) worden gebalsemd of anderszins worden geconserveerd. Ter bescherming van justitiële belangen mag een lichaam, in geval van een mogelijk niet-natuurlijk overlijden, alleen met toestemming van de officier van justitie of de hulpofficier van justitie worden vervoerd. Ook mag in voornoemde situatie ontleding of conservering niet worden gestart of voortgezet zonder toestemming van de officier van justitie (artikel 16, eerste lid).

(Bio)medisch-wetenschappelijk onderwijs en onderzoek is van grote maatschappelijke waarde. Gedoneerde lichamen worden in dit verband gebruikt voor de opleiding of nascholing van biomedische studenten (WO- en HBO-niveau) en professionals (zorgverleners en onderzoekers).

²⁰¹ Een grondslag wordt hier nodig geacht, omdat anders sprake is van lijkschennis op grond van jurisprudentie van artikel 350 Sr. In ECLI:NL:HR:2002:AD6225 wordt een lijk aangemerkt als goed, al is dat in verhouding tot art. 141 Sr. welk openlijk geweld in vereniging tegen personen of goederen strafbaar stelt (zie r.o. 4.3). In ECLI:NL:HR:2008:BC7427, NJ 2008/301 wordt een lijk ook als een goed aangemerkt, wel direct in verhouding tot art. 350 Sr (zie r.o. 3.6.2). Zie ten slotte Kronen en stifttanden-arrest, HR 25-06-1946 (ECLI:NL:HR:1946:20). De behoefte aan het toedienen van een substantie voor de bevordering van de ontbinding zal groter zijn naarmate de ontbinding sterker is achtergebleven en er dus in feite nog steeds lichamelijke integriteit is, ondanks dat het lichaam in wettelijke termen is bestemd.

²⁰² Kamerstukken II, 2018/19, 35077, nr. 6.

²⁰³ Kamerstukken II, 2019/20, 30696, nr. 48.

Het gaat hier bijvoorbeeld om anatomie-onderwijs of het testen van of oefenen met nieuwe of bijzondere technieken of ingrepen.

Voorts kunnen lichamen in het algemeen belang van de volksgezondheid worden gebruikt voor wetenschappelijk onderzoek. Dergelijk onderzoek draagt bij aan nieuwe inzichten in ziekte en gezondheid, aan preventie en verbetering van de gezondheidszorg, en aan de ontwikkeling en implementatie van (bio)medische innovaties. Zoals ook in de memorie van toelichting bij het Wetsvoorstel zeggenschap lichaamsmateriaal (Wzl)²⁰⁴ is toegelicht, moet het onderzoek, om te kunnen worden aangemerkt als wetenschappelijk onderzoek, als wezenlijk doel hebben het bevorderen en beschermen van de volksgezondheid. Verder moet sprake zijn van het op systematische wijze vergaren en bestuderen van gegevens, waarmee nieuwe wetenschappelijke inzichten worden verkregen die geldend zijn voor een populatie groter dan de directe onderzoekspopulatie. Over het onderzoek en de resultaten moet in de regel worden gepubliceerd, ook als de resultaten negatief zijn, of de resultaten moeten op een andere manier inzichtelijk gemaakt worden voor een breder publiek dan alleen de kring van betrokken onderzoekers en betrokken patiënten, en er dient te worden voldaan aan de uitgangspunten van FAIR-data gebruik (Findable, Accessible, Interoperable, Reusable). Als niet aan deze voorwaarden wordt voldaan, kan het onderzoek niet worden aangemerkt als wetenschappelijk onderzoek in de zin van deze wet, omdat het niet bijdraagt aan de algemene (breder gedeelde) wetenschappelijke kennis en inzichten²⁰⁵. Hierbij kan ook sprake zijn van wetenschappelijk onderzoek in het kader van medische productontwikkeling of innovatie. Lichaamsmateriaal of lichaamsdelen kunnen bijvoorbeeld gebruikt worden bij de ontwikkeling van medische apparaten of hulpmiddelen, zoals prothesen. Zowel bij donatie voor wetenschappelijk onderwijs als wetenschappelijk onderzoek moet het gaan om bescherming of bevordering van het algemeen belang van de volksgezondheid.

Het wetenschappelijk onderzoek in het algemeen belang van de volksgezondheid wordt steeds vaker mede-gefinancierd door, of uitgevoerd in samenwerking met partijen met een winstoogmerk. Bijvoorbeeld als het gaat om onderzoek waarbij universitaire medische centra (UMC's) samenwerken met fabrikanten van medische hulpmiddelen of met farmaceuten. Onder andere tijdens de consultatie is gevraagd om tot een regeling te komen tegen de commercialisering van het lichaam. Wetenschappelijk onderzoek in het algemeen belang sluit dergelijke commerciële mede-betrokkenheid of doelen niet uit. Wel moet de potentiële donor duidelijk zijn geïnformeerd over deze mogelijkheid, zodat hij een gedegen afweging kan maken over het al dan niet bestemmen van zijn lichaam voor ontleding. Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag bij de Wzl is aangegeven, acht de regering informatievoorziening op dit punt nodig omdat pure winst voor een donor onaanvaardbaar kan zijn. Het kan voorkomen dat een lichaam wordt gedoneerd aan een partij met winstoogmerk. De meeste beheerders van gedoneerde lichamen (UMC's) hebben overigens geen winstoogmerk, maar rekenen wel een tarief voor het gebruik van lichaamsmateriaal. Dit is om de kosten voor de beheerwerkzaamheden te dekken. Hoewel vooruitgang in de gezondheidszorg vaak mede tot stand kan komen door (samenwerking met) partijen met een winstoogmerk, moet worden voorkomen dat lichaamsmateriaal om financiële motieven wordt gedoneerd. Dit kan immers tot onwenselijke prikkels leiden. Daarom voorziet de Wzl, ter waarborging van het non-commercialiteitsbeginsel bij onder meer de donatie van lichamen van overledenen, in een wettelijke regeling van het non-commercialiteitsbeginsel. Daarmee wordt het verboden om voor bestemming van een lichaam ten behoeve van ontleding, aan een donor of beslissingsbevoegde een vergoeding te geven dan wel een vergoeding te ontvangen welke meer bedraagt dan de kosten die de donor of beslissingsbevoegde in verband daarmee heeft gemaakt. Ook wordt voorzien in een verbod om in de communicatie de indruk van enig geldelijk voordeel of een kostenbesparing te wekken voor een donor. Tevens wordt een informatieplicht geïntroduceerd over de toepassingen met het materiaal en de mogelijkheid van eventuele inkomsten die daaruit kunnen voortvloeien. Mede op basis van deze informatie kan een weloverwogen keuze worden gemaakt over het al dan niet bestemmen van een lichaam voor dit doel en voorts wordt het non-commercialiteitsbeginsel hiermee afdoende ingevuld.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat als de organisatie waaraan het lichaam wordt bestemd of als met het lichaamsdonatieprogramma uitsluitend andere belangen dan het algemeen belang van de volksgezondheid worden gediend of geen sprake is van wetenschappelijk onderzoek of onderwijs, bestemming van het lichaam als hier bedoeld niet aan de orde kan zijn.

²⁰⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35844, nr. 3

²⁰⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35844, nr. 3, p. 35.

Zoals hierboven toegelicht is ontleding een proces. Bij ontleding van een lichaam zal er ook sprake zijn van handelingen met lichaamsmateriaal, die onder de werking van de Wzl vallen.^{206 207} De Wzl bepaalt onder meer dat als de beheerder van het lichaamsmateriaal dit materiaal wil uitgegeven voor gebruik voor wetenschappelijk onderzoek in het belang van de volksgezondheid (derhalve medisch-wetenschappelijk onderzoek in de zin van de Wzl), er een medisch-ethische beoordeling dient plaats te vinden van het onderzoeksprotocol. Deze toetsing vindt plaats door een door de Commissie Mensgebonden Onderzoek (CCMO) erkende toetsingscommissie (METC), overeenkomstig de in de Wzl opgenomen beoordelingscriteria. Daarbij wordt onder meer getoetst of er inderdaad sprake is van medisch-wetenschappelijk onderzoek in het algemeen belang van de volksgezondheid en of het beoogde lichaamsmateriaal daarvoor nodig is. De beheerder van het lichaamsmateriaal die het lichaamsmateriaal bewaart en uitgeeft voor gebruik en die beschikt over een door een METC goedgekeurd uitgifteprotocol, kan het lichaamsmateriaal overeenkomstig dat protocol uitgeven. In zoverre is er dan geen afzonderlijke toetsing van de onderzoeksprotocollen door een METC nodig. Voor gebruik voor onderwijsdoeleinden is geen medisch-ethische toetsing voorgeschreven.

Gelet op het gesloten stelsel van bestemmingen van lichamen van overledenen, zoals neergelegd in het onderhavige voorstel, en gelet op het feit dat de donatie van lichamen specifiek geschiedt in het algemeen belang van de volksgezondheid ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek en wetenschappelijk onderwijs, is het niet mogelijk op grond van de Wzl een andere bestemming te geven aan de donatie. Het nader gebruik van het na ontleding beschikbaar gekomen lichaamsmateriaal kan dus alleen plaatsvinden conform de daaraan, op grond van het onderhavige voorstel gegeven bestemming en met inachtneming van de bepalingen van de Wzl die aanvullend van toepassing zijn. Ook is het op grond van deze bepaling niet mogelijk om wetenschappelijk forensisch onderzoek te doen, dit wordt geregeld in artikel 74.

4.3.8 Bestemming ten behoeve van forensische wetenschappelijk onderzoek

Op grond van artikel 67 Wlb, dat de mogelijkheid biedt dat een het lichaam van overledene in het belang van de wetenschap of het wetenschappelijk onderwijs kan worden ontleed, is door het AMC een forensisch onderzoeksterrein geopend. Dit forensisch onderzoeksterrein heeft als doel om wetenschappelijk forensisch onderzoek te doen naar de ontbinding van het lichaam, wat ten goede kan komen aan de kennis die nodig is bij lijkvinding, slachtofferidentificatie, het vaststellen van de doodsoorzaak, perimortale omstandigheden en het post-mortem interval. In dit wetsvoorstel wordt de reikwijdte van artikel 67 Wlb aangepast, in de zin dat wordt verduidelijkt dat het moet gaan om wetenschappelijk onderzoek of wetenschappelijk onderwijs ten behoeve van de volksgezondheid. Met deze precisering valt het forensisch onderzoeksterrein niet meer onder de reikwijdte. Omdat voortzetting van dit forensisch onderzoek wenselijk is, wordt in dit wetsvoorstel hiervoor in een eigenstandige grondslag voorzien.

Bij de vormgeving van de regeling voor dit forensisch wetenschappelijk onderzoek is zoveel mogelijk aangesloten bij de regeling voor het wetenschappelijk onderzoek of onderwijs ten behoeve van de volksgezondheid. Dat is immers dezelfde regeling als die in de huidige situatie van toepassing is op het forensisch onderzoeksterrein en ook de nodige waarborgen kent, zoals het verlof en een regeling ten aanzien van de zeggenschap. Verder betekent de vormgeving op basis van artikel 73 dat het lichaam van overledene ook kan worden ontleed, zodat ook bepaalde effecten op lichaamsdelen kunnen worden onderzocht. Op enkele punten wijkt de regeling af. Zo wordt gekozen voor de regeling voor reguliere bestemmingen (cremeren en resumeren) als het gaat om de termijn waarna bestemd mag worden (vgl. artikel 73, vijfde lid). Voor een afwijkende termijn wordt de noodzaak niet gezien. Verder gaat deze regeling niet uit van wetenschappelijk onderzoek op een forensisch onderzoeksterrein, zodat duidelijk is dat forensisch wetenschappelijk onderzoek ook onder andere omstandigheden dan begraven kan worden onderzocht. Dit wetsvoorstel stelt vestigingsvereisten aan het forensisch onderzoeksterrein. In navolging van begraafplaatsen, crematoria en resomatoria moet de grond daarvoor door de gemeenteraad worden aangewezen. Verder geeft het college de vergunning af. Gelet op het bijzondere karakter van het terrein en het bijzondere belang van de minister van Justitie en Veiligheid, geeft het

²⁰⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35844, nr. 3, p. 108.

²⁰⁷ Onder de Wzl vallen handelingen met lichaamsmateriaal dat is of wordt afgenomen op het gebied van of in verband met de geneeskunst of de medische en biologische wetenschap, waaronder ook wetenschappelijk onderwijs wordt verstaan. Het gaat om waarmee een ander doel wordt beoogd dan genezing van de donor (waaronder het behoeden van het ontstaan van ziekten en het beoordelen van de gezondheidstoestand), als bedoeld in artikel 7:446, tweede lid, onderdeel a, van het Burgerlijk Wetboek.

college de vergunning pas af na instemming van de minister van Justitie en Veiligheid. Het college kan net als bij begraafplaatsen, crematoria en resomatoria voorschriften verbinden aan de vergunning. Verder kan een vergunning van het college nodig zijn op grond van de Omgevingswet. Verder kunnen net als bij de andere bestemmingen nadere regels worden gesteld. In dit geval moet daarbij worden gedacht aan de afscherming van het forensisch onderzoeksterrein, zodat de bestemming van het lichaam van overledene zich aan de waarneming van derden kan onttrekken.

4.3.9 Lichaamsdelen

Dit wetsvoorstel regelt, in navolging van de Wlb, wat er met het lichaam van een overledene moet gebeuren. Het doel is dat het lichaam van de overledene bestemd wordt en daarmee wordt afgebroken. De vraag is gerezen welke wettelijke voorschriften gelden bij het aantreffen van lichaamsdelen en bij het bestemmen van een lichaamsdeel na amputatieafscheiding of extirpatie daarvan. Met lichaamsdelen wordt bedoeld: botten, weefsel of ander lichaamsmateriaal. De Wlb kent geen regeling over lichaamsdelen.

Ook de huidige definitie van lijk – “het lichaam van een overledene” – lijkt lichaamsdelen niet te omvatten. Nu de Wlb alleen van toepassing is op ‘lijken’, kan worden betoogd dat lichaamsdelen dus ook niet onder het regime van de Wlb vallen. Dat is onwenselijk, omdat daarmee regelgeving over (de bestemming van) lichaamsdelen ontbreekt.

Daarom wordt voorzien in een regeling voor lichaamsdelen voorgesteld. Het is in lijn met het hoofddoel van dit wetsvoorstel, te weten: de bestemming van het lichaam volgens de wens of vermoedelijke wens van overledene, dat ook eventuele onderdelen van het lichaam – lichaamsdelen – worden bestemd en dat de regels die gelden voor het lichaam van een overledene daarop zoveel mogelijk van toepassing zijn. Dit wetsvoorstel maakt onderscheid tussen aangetroffen lichaamsdelen enerzijds en lichaamsdelen die bij leven zijn afgescheiden van een persoon anderzijds.

Het uitgangspunt is dat begraafplaatsen, crematoria en resomatoria ook lichaamsdelen kunnen bestemmen, omdat dat in lijn is met hun primaire functie. Voor gemeentelijke begraafplaatsen, crematoria en resomatoria wordt dat in ieder geval aangenomen, gelet op hun algemene karakter.

Aangetroffen lichaamsdelen

Als iemand een voorwerp aantreft dat mogelijk onderdeel is geweest van een menselijk lichaam, ligt het in de rede dat hij dit meldt bij de politie (of, in voorkomende gevallen, bij de Koninklijke Marechaussee). Dat is alleen niet zo als het lichaamsdeel wordt aangetroffen op een plek waar dat kan worden verwacht en goed kan worden verklaard, bijvoorbeeld bij het ruimen van een graf op een begraafplaats. Het gaat dan om lichaamsdelen die eerder al zijn bestemd. In die gevallen is het aan de houder van de begraafplaats om maatregelen te nemen om de eventuele grafurst te herstellen of de lichaamsdelen alsnog ter aarde te bestellen. In veel andere situaties is het echter niet meteen duidelijk of het (mogelijke) lichaamsdeel afkomstig is van een mens of een dier, en of mogelijk sprake is geweest van een strafbaar feit. Daarover zal duidelijkheid moeten worden verkregen.

Naar aanleiding van zo’n melding kan de politie een onderzoek instellen. Dat doen zij onder gezag van de officier van justitie, omdat het onderzoek zich er in kern op richt te onderzoeken of mogelijk sprake is geweest van een strafbaar feit. Op dit onderzoek zijn de artikelen 15 en 16, eerste lid, van toepassing. Indien de opsporingsambtenaar dat nodig acht, kan zij een forensisch deskundige met specifieke expertise verzoeken om beter zicht te krijgen op de doodsoorzaak en daarmee of er mogelijk sprake is van een misdrijf. Als meerdere lichaamsdelen zijn aangetroffen waarvan wordt vermoed dat ze hebben behoord tot één persoon, zullen die zoveel mogelijk bij elkaar worden gehouden. Dit is wenselijk ten behoeve van het onderzoek en het afscheid van deze overledene en om het aantal resterende lichaamsdelen en daarmee vervolgmeldingen en onderzoek zo beperkt mogelijk te houden. De opsporingsambtenaar brengt op grond van artikel 77 in verbinding met artikel 15, vijfde lid, zo spoedig mogelijk verslag uit aan de officier van justitie. De officier van justitie of de hulpofficier van justitie geeft de aangetroffen lichaamsdelen vrij zodra het onderzoek is voltooid en stelt de bij hem bekende nabestaanden daarvan op de hoogte. Als het onderzoek een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit heeft opgeleverd, zal logischerwijs eerst opsporingsonderzoek worden verricht. Ook dan kan de (hulp)officier van justitie de bij hem bekende nabestaanden informeren, tenzij dat niet in het belang van het onderzoek is. De regels uit het Wetboek van Strafvordering zullen op dat moment gelden.

Indien het lichaam is vrijgegeven en indien de nabestaanden zijn getraceerd, kunnen deze nabestaanden de bestemming van het lichaamsdeel op zich nemen volgens de regels die normaliter op het lichaam van overledene van toepassing zijn. Wanneer nabestaanden de zorg over een lichaamsdeel op zich nemen, is bestemming verplicht. Zodoende kan de overledene alsnog waardig worden bestemd (vgl. artikel 6). Indien niemand zorg draagt voor de bestemming van een geïdentificeerd lichaamsdeel, draagt de burgemeester daarvoor zorg (artikel 32, tweede lid, eerste zin). De bestemming vindt plaats volgens de wens of vermoedelijke wens van overledene, ook als slechts botresten resteren. Zodoende kan de overledene alsnog waardig worden bestemd. De burgemeester kan de kosten verhalen op grond van artikel 34.

Als het lichaamsdeel niet is geïdentificeerd, draagt de burgemeester zorg voor de bestemming daarvan. De burgemeester neemt allereerst maatregelen op grond van artikel 19 met het oog op identificatie. Daarna kan het lichaamsdeel worden bewaard, waartoe ook begraving wordt gerekend.

Het lichaamsdeel kan worden bestemd na vrijgave daarvoor door de (hulp)officier van justitie. De reguliere termijnen voor bestemming gelden vanaf het moment van vrijgave van het lichaamsdeel. De bestemming vindt zoveel mogelijk plaats volgens de wens of vermoedelijke wens van overledene (artikel 6, eerste lid) en moet worden bijgehouden in het bij die bestemming behorende register (artikel 40).

Afgescheiden lichaamsdelen

Een amputatie of extirpatie is een ingrijpende geneeskundige behandeling, waarbij door een arts een deel van het lichaam van de patiënt wordt afgescheiden, na een afgewogen geïnformeerde toestemming²⁰⁸ van de patiënt. Amputatie kan bijvoorbeeld uitbreiding van een ontsteking in een deel van het lichaam naar de rest van het lichaam voorkomen. De patiënt heeft zeggenschap over diens lichaamsdeel. In de regel wordt dit lichaamsdeel afgevoerd als ziekenhuisafval. De patiënt kan echter ook de wens hebben om een dergelijk lichaamsdeel te bewaren of te bestemmen. Een dergelijke wens kan ook aan de orde zijn als een lichaamsdeel bij een ongeval – waarbij de persoon in leven blijft – op een andere wijze (dus zonder medische ingreep) wordt afgescheiden van het lichaam. Dit wetsvoorstel verduidelijkt dat het mogelijk is om een afgescheiden lichaamsdeel te bestemmen net zoals het lichaam van een overledene, om zo beter invulling te geven aan het zelfbeschikkingsrecht van de patiënt. Voor zover het gaat om een amputatie of extirpatie in het kader van een geneeskundige behandeling ligt het in de rede dat de patiënt in het kader van de hierboven aangehaalde geïnformeerde toestemming, diens arts tevens informeert over zijn wens tot bestemming van het lichaamsdeel.²⁰⁹ Verder kan deze mogelijkheid van belang zijn voor degenen die na overlijden met het gehele lichaam begraven willen worden en vooruitlopend daarop het betreffende lichaamsdeel reeds willen begraven. In tegenstelling tot de aangetroffen lichaamsdelen geldt hier geen plicht tot bestemming, omdat de patiënt de vrijheid moet hebben om anders te kunnen beslissen.

Voor de regeling wordt ook hier aansluiting gezocht bij de bepalingen die zien op het lichaam van overledene. Een aantal bepalingen ligt echter ook hier niet voor de hand, aangezien de betrokkene nog in leven is en zelf opdracht kan geven voor de bestemming. Daarom zijn de regels die betrekking hebben op nabestaanden, maatregelen ten behoeve van het vaststellen van de identiteit, de aard van het overlijden en de doodsoorzaak, het verlot tot bestemming, overheidszorg en de verzorging van het lichaam hier niet van toepassing. Zonodig kan de behandelend arts een verklaring geven als bedoeld in artikel 2.

4.3.10 Versterking positie nabestaanden

Het overlijden van een dierbare is een ingrijpende gebeurtenis voor nabestaanden en hiervoor is ook aandacht²¹⁰. Nabestaanden worden in de eerste plaats geconfronteerd met het verlies, maar ook met het binnen korte tijd organiseren van het afscheid en later de behoefte om de overledene te kunnen gedenken. Hoewel het lichaam van overledene in dit wetsvoorstel, in navolging van de Wlb, centraal staat, hebben ook de nabestaanden uiteraard een rol, namelijk om zorg te dragen voor de bestemming van het lichaam van overledene. De nabestaande die het verlot tot

²⁰⁸ Artikelen 7:448 en 7:450 van het Burgerlijk Wetboek.

²⁰⁹ Zie ook artikel 7:452 van het Burgerlijk Wetboek.

²¹⁰ Zie bijvoorbeeld het bij de Tweede Kamer ingediende initiatiefwetsvoorstel Wet invoering rouwverlof (Kamerstuk 36 589)

bestemming aanvraagt, draagt zorg voor de bestemming.²¹¹ In het geval van begraving in een algemeen graf wordt deze nabestaande een belanghebbende. De overledene kan met instemming van de betreffende rechthebbende ook worden begraven in een particulier graf. Degene die opdracht heeft gegeven tot de crematie besluit wat er gebeurt met de as. De nagedachtenisfunctie wordt beschermd door een termijn van 10 jaar grafrust en een bewaartermijn van 10 jaar voor de asbus na cremieren en 10 jaar voor de stofbus na resomatie (voorgesteld in respectievelijk artikel 46, 65 en 71) en een notificatieplicht voor het aflopen van die termijn (artikel de artikelen 43, 65 en 71). Ook kunnen nabestaanden aan de hand van registers, verplicht in artikel 40, een overledene traceren. Ten slotte is er rechtsbescherming geregeld in hoofdstuk 12 van het wetsvoorstel, zodat nabestaanden in beroep kunnen gaan, indien zij het niet eens zijn met een beslissing.

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is meerdere malen naar voren gekomen dat de bestemming van de overledene een bron van conflict kan zijn voor de nabestaanden. Zo hebben uitvaartondernemers er bijvoorbeeld op gewezen dat ten behoeve van de bestemming van een overledene, verschillende familieleden een eigen uitvaartondernemer inschakelen. Ook is het mogelijk dat bepaalde familieleden niet worden geïnformeerd over een overlijden of niet in de gelegenheid worden gesteld om afscheid te nemen. Tijdens de consultatie is aandacht gevraagd voor de toepassing van artikel 8 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), welke het recht op gezins- en familielevens beschermt, op uitvaarten.

Uit artikel 8 EVRM volgt dat de lidstaten het recht op familie- en gezinsleven moeten garanderen en personen in ieder geval moeten beschermen tegen de inmenging door het openbaar gezag. Deze inmenging is alleen toegestaan, voor zover deze bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Een lidstaat heeft discretionaire ruimte om aan dit recht actief invulling te geven die past bij dat land, maar het is uiteindelijk de rechter om te beoordelen in hoeverre artikel 8 EVRM van toepassing is en of het recht is geschonden.

Uit jurisprudentie blijkt dat artikel 8 EVRM ingeroepen kan worden door nabestaanden in het geval van een conflict rondom de bestemming van het lichaam van een overledene. Zo heeft het EHRM in uiteenlopende specifieke gevallen, na weging of inmenging geoorloofd was, geoordeeld dat er sprake was van een schending van artikel 8, zoals²¹²:

- Vertraging in het vrijgeven van het lichaam wegens (strafrechtelijk) onderzoek²¹³;
- Het begraven van een doodgeboren baby zonder instemming of informeren van de moeder²¹⁴;
- De weigering om op verzoek van een weduwe de asbus te verplaatsen²¹⁵ dan wel herbegraving op een andere begraafplaats²¹⁶;

²¹¹ Zie artikel 6. Als geen van de nabestaanden zorgdraagt voor de bestemming van het lichaam van overledene, regelt artikel 32 dat de burgemeester die zorg op zich neemt.

²¹² De jurisprudentie van artikel 8 EVRM raakt aan dit wetsvoorstel, maar is niet in alle gevallen relevant. Zo is in het geval van strafrechtelijk onderzoek, orgaandonatie en de verlofmogelijkheden van een gedetineerde aparte regelgeving van toepassing. Verder is een deel van de EHRM-jurisprudentie voortgekomen uit conflictgebieden en lijkt het onwaarschijnlijk dat dergelijke situaties zich in Nederland voor zullen doen. Voor het verplaatsen van de overledene of de asbus wordt nu onvoldoende aanleiding gezien om hier tot regeling over te gaan, omdat op dit vlak in Nederland nu geen sprake lijkt te zijn van een maatschappelijk probleem. Ten aanzien van invasieve postmortale zorg wordt verwezen naar paragraaf 4.3.2. Een aantal uitspraken zijn wel relevant voor dit wetsvoorstel, namelijk over het informeren van nabestaanden over een overlijden en hen in de gelegenheid te stellen om afscheid te nemen, hierover is ook Nederlandse jurisprudentie beschikbaar.

²¹³ EHRM 30 oktober 2001, nr. 37794/97 (*Panullo en Forte/Frankrijk*),

ECLI:CE:ECHR:2001:1030JUD003779497; EHRM 8 november 2022, nr. 28336/12 (*Aygün/België*),

ECLI:CE:ECHR:2022:1108JUD002833612

²¹⁴ EHRM 14 februari 2008, nr. 55525/00 (*Hadri-Vionnet/Zwitserland*),

ECLI:CE:ECHR:2008:0214JUD005552500

²¹⁵ EHRM 17 juni 2006, nr. 61564/00 (*Elli Poluhas Dödsbo/Zweden*),

ECLI:CE:ECHR:2006:0117JUD006156400

²¹⁶ EHRM 9 juni 2020, nr. 40597/17 (*Dražković/Montenegro*), ECLI:CE:ECHR:2020:0609JUD004059717

- Zonder instemming van een ouder organen en weefsel af te nemen bij een overleden kind²¹⁷;
- Zonder instemming van een ouder invasief onderzoek te verrichten²¹⁸;
- Zonder instemming van de partner het lichaam van overledene op te graven voor nader onderzoek²¹⁹;
- Geen toegang hebben tot een begraafplaats waar familie ligt begraven²²⁰;
- Het uitblijven van uitsluitel over het overlijden van een kind²²¹;
- Niet toestaan dat kinderen worden begraven op de begraafplaats die de ouders hadden uitgezocht²²²;
- Het niet uitleveren van lichamen door de overheid aan de nabestaanden²²³;
- Het weigeren aan een gedetineerde om afscheid te nemen van een ouder²²⁴;

Ook in Nederland is er jurisprudentie ontstaan over conflicten tussen nabestaanden over het recht op informatie en afscheid bij een overleden ouder, waarbij de rechter zich bij meerdere uitspraken baseerde op artikel 8 EVRM.²²⁵ Dit recht op afscheid van de overledene is niet toegekend in het geval van een oude vriend die de uitvaart niet kan bijwonen en daarom apart afscheid wil nemen²²⁶ en ten aanzien van een gedetineerde die afscheid wil nemen van diens overleden ouder²²⁷.

Alhoewel in het Nederlandse rechtssysteem is gebleken dat artikel 8 EVRM wordt toegepast, is de modernisering van de Wlb aangegrepen om de rechten en plichten die voortvloeien uit artikel 8 EVRM zoveel mogelijk te verduidelijken voor de opdrachtgever en de nabestaanden. Aangezien de jurisprudentie rondom artikel 8 zich nog nader kan ontwikkelen, moet de regeling in dit wetsvoorstel niet als uitputtend worden gezien en kunnen er op grond van artikel 8 EVRM dus nadere rechten en plichten gelden.

In dit wetsvoorstel is ervoor gekozen om, in navolging van de Wlb, niet te regelen wie de bestemming ter hand moet nemen. Ten aanzien van het opdrachtgeverschap had ervoor gekozen kunnen worden om het opdrachtgeverschap in eerste instantie te beleggen bij de partner of eerstegraads familie van de overledene, waardoor diens belangen dan beter geborgd zijn. Nadeel is dat deze invulling alleen maar de rechten kan borgen van één nabestaande, terwijl in veel gevallen sprake zal zijn van meerdere nabestaanden. Leidend moet bovendien zijn wie van de nabestaanden op een gegeven moment het beste in staat is om het opdrachtgeverschap op zich te nemen (het meeste doenvermogen heeft), zie ook paragraaf 4.1.7. De beste wijze om de rechten van de nabestaanden te borgen bestaat volgens de regering dan ook uit het opleggen van bepaalde verplichtingen bij de opdrachtgever. Het gaat dan eerste instantie om het informeren van de andere nabestaanden over het overlijden van iemand en om ook hen in de gelegenheid te stellen om afscheid te nemen, wat ook een logisch uitgangspunt is in het maatschappelijk leven. Uit de Nederlandse jurisprudentie volgt dat dit recht niet alleen beschermd moet worden tegen de Staat, maar ook tegen anderen. Dit recht is in de jurisprudentie hoofdzakelijk toegekend aan eerstegraads familie van de overledene en dat wordt in dit wetsvoorstel overgenomen en in de geest van het recht op familieleven uitgebreid naar tweedegraads familie en de echtgenoot, geregistreerde partner of andere levensgezel van de overledene. Dat betekent dat deze nabestaande(n) zo spoedig mogelijk wordt geïnformeerd over het overlijden en ook in de gelegenheid wordt gesteld om afscheid te nemen. Dat afscheid van de overledene, voorafgaand

²¹⁷ EHRM 24 juni 2014, nr. 4605/05 (*Petrova/Letland*), ECLI:CE:ECHR:2014:0624JUD000460505; EHRM 13 januari 2015, nr. 61243/08 (*Elberte/Letland*), ECLI:CE:ECHR:2015:0113JUD006124308

²¹⁸ EHRM 20 juli 2021, nr. 12886/16 (*Polat/Oostenrijk*), ECLI:CE:ECHR:2021:0720JUD001288616

²¹⁹ EHRM 20 september 2018, nr. 30491/17 en 31083/17 (*Solska en Rybicka/Polen*), ECLI:CE:ECHR:2018:0920JUD003049117

²²⁰ EHRM 16 juni 2015, nr. 40167/06 (*Sargsyan/Azerbaidzjan*), ECLI:CE:ECHR:2015:0616JUD004016706

²²¹ EHRM 24 april 2018, nr. 4587/09 (*Lozovyye/Rusland*), ECLI:CE:ECHR:2018:0424JUD000458709;

EHRM 26 maart 2013, nr. 21794/08 (*Zorica Jovanović/Servië*), ECLI:CE:ECHR:2013:0326JUD002179408

²²² EHRM 29 mei 2018, nr. 64406/09 (*Gülbahar Özer en Yusuf Özer/Turkije*), ECLI:CE:ECHR:2018:0529JUD006440609

²²³ EHRM 6 juni 2013, nr. 38450/05 (*Sabanchiyeva e.a./Rusland*), ECLI:CE:ECHR:2013:0606JUD003845005

²²⁴ EHRM 12 november 2002, nr. 26761/95 (*Płoski/Polen*), ECLI:CE:ECHR:2002:1112JUD002676195;

EHRM 11 april 2019, nr. 48798/14 (*Guimon/Frankrijk*), ECLI:CE:ECHR:2019:0411JUD004879814

²²⁵ *Rb. Overijssel 23 oktober 2020*, ECLI:NL:RBOVE:2020:3513; *Rb. Overijssel 12 april 2019*, ECLI:NL:RBOVE:2019:1268; *Rb. Noord-Nederland 13 maart 2018*, ECLI:NL:RBNNE:2018:855.

²²⁶ *Rb. Gelderland, 26 januari 2021*, ECLI:NL:RBGEL:2021:1353

²²⁷ *Rb. Den Haag, 4 september 2013*, ECLI:NL:RBDHA:2013:11582

aan de bestemming, kan plaatsvinden tijdens de uitvaartplechtigheid, maar ook daarbuiten. Deze plicht veronderstelt in ieder geval een inspanningsverplichting, maar is niet absoluut en geldt voor zoverre dat redelijkerwijs gevergd kan worden. Dit volgt ten eerste uit jurisprudentie ten aanzien van gedetineerden²²⁸. Verder kan blijken dat het onmogelijk is om tijdig contact te leggen met de nabestaanden, omdat buiten de overledene niemand wist van het familielid of bijvoorbeeld omdat zij in het buitenland verblijven en daar niet getraceerd of bereikt kunnen worden. Uit jurisprudentie kunnen andere voorbeelden volgen. Voor zoverre het recht wordt geschonden door burgemeester die, als niemand van de nabestaanden daarin voorziet, opdrachtgever is voor de bestemming, valt deze regeling onder het bestuursrecht. Voor schending door nabestaanden, valt deze regeling onder het privaatrecht. Deze regeling moet voorkomen dat eerste- en tweedegraads familie wordt uitgesloten, maar het biedt geen oplossing voor conflicten tussen familieleden. Ten slotte en ten overvloede is deze verplichting belegd bij de opdrachtgever van de bestemming, niet bij degenen die de feitelijke uitvoering voor de bestemming op zich nemen, zoals bijvoorbeeld de uitvaartverzorger of de houder van een begraafplaats. Zij werken in opdracht van de opdrachtgever en hebben geen rol om de opdrachtgever te controleren. Wel kunnen zij in het kader van hun dienstverlening de opdrachtgever wijzen op de rechten en verplichtingen die voor een opdrachtgever voortvloeien uit de wet. De verplichting is ook van toepassing op herbestemming na opgraving (artikel 45, tweede en vierde lid).

Ten aanzien van de bestemming is de wens of vermoedelijke wens van overledene leidend, voor zoverre dat redelijkerwijs gevergd kan worden. Uiteraard dient degene die de bestemming ter hand neemt, daarbij rekening te houden met de opvattingen van de nabestaanden over wat de wens of vermoedelijke wens was van de overledene. Het is mogelijk dat die wens van overledene niet bekend is, bijvoorbeeld omdat de overledene ten aanzien van de bestemming geen leidende opvattingen had of omdat de overledene geen voorkeuren of leidende opvattingen kenbaar heeft gemaakt. In dat geval is het aan de nabestaanden om een keuze te maken ten aanzien van de bestemming. In het geval van een bijzondere bestemming kan daartoe in navolging van de Wlb alleen worden overgegaan indien dat de wens was van een nabestaande die het wetsvoorstel aanwijst.²²⁹

Zoals in voorgaande paragrafen uiteen is gezet, breidt dit wetsvoorstel de voorzieningen die bedoeld zijn ter verzekering van de belangen van de nabestaanden uit. Allereerst wordt de grafrust voor onbekende overledenen verlengd naar 50 jaar, wat de kans moet vergroten dat de onbekende overledene geïdentificeerd wordt en dat beoogt de nabestaanden gelegenheid tot het nemen van afscheid te schenken (paragraaf 4.3.4). Verder introduceert dit wetsvoorstel een meldplicht bij grote ruiming, wat de kans op ongelukken bij ruiming en versterking van de nagedachtenis moet verkleinen (paragraaf 4.3.6). Ten slotte blijft de bewaartermijn van de asbus van een maand na crematie behouden, ondanks dat het opsporingsbelang vervallen is, zodat nabestaanden indien zij niet geïnformeerd waren beter de gelegenheid hebben om kennis te nemen van het vrijgeven van de asbus (paragraaf 4.1.3). Ook voorziet dit wetsvoorstel in flexibilisering van de termijnen, wat de nabestaanden meer ruimte biedt om het afscheid vorm te geven die ook bij hen past. Ten slotte biedt dit wetsvoorstel een nieuwe mogelijkheid, namelijk opgraving om zo verwantschap met de overledene vast te kunnen stellen, zie ook paragraaf 4.3.5.

4.3.11 Voorziening door gemeenten in de bestemming

Het is van belang dat het lichaam van een overledene tijdig een bestemming krijgt. In verreweg de meeste gevallen zullen de nabestaanden van de overledene hiervoor zorgdragen. Zij zijn hiertoe echter niet verplicht. Als de nabestaanden niet zorgdragen voor de bestemming van het lichaam of als er geen nabestaanden zijn of niet bekend zijn, draagt de burgemeester zorg voor de bestemming (artikel 21, eerste lid, in samenhang met artikel 22 Wlb). Vaak speelt ook de politie hierin een rol.

Degene die het lichaam onder zich heeft, moet de burgemeester uiterlijk op de derde dag na het aantreffen van de overledene melden dat er geen nabestaanden zijn die (kunnen) voorzien in de

²²⁸ EHRM 11 april 2019, nr. 48798/14 (*Guimon/Frankrijk*), ECLI:CE:ECHR:2019:0411JUD004879814, *Rb. Den Haag*, 4 september 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:11582

²²⁹ Indien de wens van de overledene niet bekend is, geschiedt de bestemming overeenkomstig de wens van de niet van tafel en bed gescheiden echtgenoot, de geregistreerde partner of andere levensgezel dan wel, bij ontstentenis of onbereikbaarheid van deze, de naaste direct bereikbare meerderjarige bloed- of aanverwanten tot en met de derde graad. Zie artikel 73, tweede lid en artikel 76, eerste lid. Artikel 73, tweede lid, is van overeenkomstige toepassing op artikel 74.

bestemming van het lichaam van de overledene. Degene die het lichaam onder zich heeft, kan bijvoorbeeld een buurman of buurvrouw zijn van de overledene, maar ook de politie. In een dergelijke situatie zal de politie na de schouw buiten gevallen van een opsporingsonderzoek in zaakwaarneming opdracht geven tot vervoer en bewaring van het lichaam van overledene in een mortuarium. De politie doet dit in zaakwaarneming ten behoeve van de gemeente, omdat het bestemmen van een overledene als bedoeld in artikel 32, tweede lid geen politietaak is, maar de politie wel ter plaatse is en daarmee de gemeente ondersteunt. In de praktijk waarschuwt dan het (politie)mortuarium de gemeente. In het geval dat er een opsporingsonderzoek wordt gestart, en bij afronding van dat onderzoek het lichaam niet kan worden overgedragen aan nabestaanden, dan voorziet vanaf de melding van de vrijgave de burgemeester in de bestemming als bedoeld in artikel 32, tweede lid.

De maximale overgangstermijn van drie dagen is van belang om nabestaanden te kunnen traceren en om de verantwoordelijkheid voor de bestemming niet direct over te laten gaan op de gemeente. Met die waarschuwingstermijn is het mogelijk dat een nabestaande de bestemming op zich neemt, voordat de burgemeester hierin een rol krijgt. Het is ook mogelijk dat een nabestaande pas later wordt geïnformeerd over het overlijden en daarom pas een verzoek aanvraagt, nadat de gemeente de organisatie van de bestemming al op zich heeft genomen. In dat geval gaat de zorg voor het bestemmen van overledene van de burgemeester over op deze nabestaande.

Ook op een gemeentelijke uitvaart is de wilsbeschikking van overledene eveneens van toepassing. Indien de wens of vermoedelijke wens van de overledene niet bekend is, kan de burgemeester de bestemming kiezen, met dien verstande dat het lichaam geen bijzondere bestemming kan krijgen (artikel 32, tweede lid). In de regel is hier sprake van een sobere uitvaart. Aangezien niemand anders het opdrachtgeverschap op zich neemt en het een gemeentelijke uitvaart is, is het aan de gemeente om te bepalen in hoeverre zij verder rekening wil houden met de religieuze achtergrond van overledene. Het gemeentebestuur is niet gehouden om naast de wens omtrent het soort bestemming rekening te houden met andere religieuze rituelen of behoeften, zoals bijvoorbeeld 'eeuwigdurende' grafkrans. Wel dient de gemeente een eenduidige lijn hierin te kiezen ten aanzien van alle godsdiensten en kan de gemeente op grond van het gelijkheidsbeginsel niet differentiëren in het accommoderen van de rituelen van de een bepaalde religie of levensovertuiging en niet ten aanzien van een andere religie of levensovertuiging.

Alle kosten die gedurende deze procedure waarbij niemand de schouw of bestemming van overledene op zich neemt, en die uiteindelijk tot de bestemming van de overledene leidt, gemaakt worden, komen ten laste van de gemeente. Afhankelijk van de omstandigheden kan ook de politie hierin een grote rol spelen, doordat zij in opdracht of in zaakwaarneming voor de gemeente werkzaamheden verricht of laat verrichten. Het kan zijn dat de forensisch arts namens de gemeente aan de politie verzoekt ten behoeve van een te verrichten schouw het lichaam te doen vervoeren naar een mortuarium. In dat geval komen die kosten ten laste van de betreffende gemeente. In het geval dat er een opsporingsonderzoek wordt gestart, en bij afronding van dat onderzoek het lichaam niet kan worden overgedragen aan nabestaanden, dan voorziet vanaf de melding van de vrijgave de burgemeester in de bestemming als bedoeld in artikel 32, tweede lid. Ook deze kosten komen voor de gemeente. In de praktijk blijkt echter onduidelijkheid te bestaan over de kostenverdeling tussen de politie en gemeenten, wanneer de politie een lichaam van een overledene vindt en als eerste ter plaatse is. Indien er geen nabestaanden aanwezig of te achterhalen zijn en er geen aanwijzingen voor een strafbaar feit zijn, heeft de politie geen wettelijke taak om te voorzien in het vervoer, het koelen en de bestemming van het lichaam van de overledene. In dat geval draagt zij niettemin zorg voor het vervoer en de tijdelijke bewaring van het lichaam van de overledene in een mortuarium. Dat doet de politie in zaakwaarneming (artikel 6:198 Burgerlijk Wetboek (BW)), in het belang van degene die zal voorzien in de bestemming, aangezien nabestaanden op dat moment door afwezigheid daartoe kennelijk niet in staat zijn. Om duidelijkheid te verschaffen over de kostenverdeling tussen de politie, de nabestaanden en de desbetreffende gemeente ingeval de politie een stoffelijk overschot aantreft, heeft de VNG in 2015 met inbreng van het Ministerie van JenV, de Expertgroep Forensische opsporing en vertegenwoordigers van gemeenten een schema 'Kostenverdeling bij (niet) natuurlijke dood' ontwikkeld.²³⁰ Het schema met de bijbehorende toelichting beoogt een handreiking te zijn voor de gemeenten en de politie. In de praktijk blijft discussie bestaan tussen de politie en enkele gemeenten over de vraag voor wiens rekening de kosten van vervoer, koeling en verzorging in

²³⁰ De recentste versies van het schema en bijbehorende toelichting zijn te vinden via: <https://vng.nl/vragen-en-antwoorden/wanneer-een-stoffelijk-overschot-wordt-aangetroffen-hoe-zijn-dan-de-kosten-verdeeld-tussen-politie-gemeente-en-nabestaanden>.

bovengenoemde situaties zouden moeten komen. Met dit wetsvoorstel wordt daarom bevestigd dat de kosten die zijn verbonden aan het vervoer en bewaren met het oog op de bestemming van het lichaam van een overledene voor rekening van de gemeente komen als de burgemeester de zorg daarvoor draagt (artikel 34, zie ook paragraaf 4.1.7), ook voor het vervoer en bewaring die voorafgaand aan de waarschuwing als bedoeld in artikel 32, eerste lid, reeds in zaakwaarneming (door de politie) hebben plaatsgevonden. De verantwoordelijkheid van de burgemeester om te voorzien in de bestemming bij het ontbreken of bij onvermogen van nabestaanden omvat immers ook de fase vanaf het aantreffen van het stoffelijk overschot, dus nog voor de waarschuwing als bedoeld in artikel 32, eerste lid. Daaruit volgt dat de kosten van het vervoer en het bewaren van het lichaam in die fase voor rekening van de gemeente komen. Indien een nabestaande de zorg voor de bestemming van de burgemeester overneemt, gaan ook de verantwoordelijkheid voor al gemaakte kosten voor vervoer en bewaring over van de burgemeester naar de nabestaande. De gemeente kan dan de kosten die zij gemaakt heeft ten behoeve van de bestemming, bijvoorbeeld voor het vervoeren en bewaren (al dan niet in zaakwaarneming door de politie), verhalen op de nabestaande die de bestemming op zich neemt.

Daarnaast regelt dit wetsvoorstel dat de verplichting om zorg te dragen voor de bestemming van het lichaam van de overledene bij de gemeente ligt waar de overledene als eerste is aangetroffen. Dat het lichaam in sommige gevallen om praktische redenen wordt overgebracht naar een mortuarium in een andere gemeente doet daaraan niets af, evenmin als het feit dat de overledene geen inwoner is van de gemeente waar de overledene wordt aangetroffen. De zorg van de gemeente strekt zich immers niet alleen uit tot haar eigen inwoners, maar ook tot anderen die zich binnen haar gemeente bevinden, zoals daklozen.²³¹

4.3.12 Modernisering kostenverhaal bestemming in opdracht gemeenten

Het wetsvoorstel bevat in artikel 34 een nieuwe regeling voor het verhalen van de kosten die de burgemeester maakt als opdrachtgever van het bestemmen van een lichaam op grond van artikel 32 (gemeentelijke uitvaart) en ter vervanging van het kostenverhaal zoals geregeld in artikel 22 Wlb. Artikel 22 Wlb regelt samengevat dat de gemeente de kosten van het opdrachtgeverschap eerst kan verhalen op de nalatenschap en anders op bepaalde nabestaanden die tot onderhoud verplicht zouden zijn of de werkgever indien de zeevarende overlijdt gedurende de dienst aan boord van het zeeschip of aan de wal in verband met de dienst aan boord. Ten slotte is volgens artikel 22 Wlb paragraaf 6.5 van de Participatiewet, welke ziet op het verhalen van de kosten door de gemeente ten behoeve van de bijstandsuitkering, waar mogelijk van overeenkomstige toepassing.

Het bestemmen van het lichaam van een overledene is normaliter een private verantwoordelijkheid – en dient ook zoveel mogelijk een private aangelegenheid te blijven – die normaliter ook privaats gefinancierd wordt. In het geval de burgemeester zorg heeft voor de bestemming van het lichaam van een overledene, draagt die gemeente daarvoor de kosten en moet die gemeente vervolgens zoveel mogelijk een beroep kunnen doen op de middelen die bij privaats opdrachtgeverschap in dat geval beschikbaar zouden zijn geweest, zodat die kosten niet komen voor de gemeenschap. Dit uitgangspunt kan ook herleid worden uit het kostenverhaal, zoals geregeld in de Wlb. Of een gemeente daadwerkelijk tot kostenverhaal overgaat, blijft een discretionaire bevoegdheid.

In de modernisering van de Wlb is aanleiding gezien om ook te komen tot een herziening van het kostenverhaal door gemeenten, vooral om de effectiviteit en uitvoerbaarheid ervan te vergroten.²³² Dit is van belang, omdat diverse gemeenten het verhalen van kosten achterwege laten, omdat de kosten van het kostenverhaal niet zouden opwegen tegen de opbrengsten. Dit wetsvoorstel introduceert daarom een regeling voor het verwerven van de benodigde informatie. Verder voorziet dit wetsvoorstel in een verduidelijking van de mogelijkheden tot kostenverhaal. Nieuw is de wettelijke regeling van het kostenverhaal op de uitvaartverzekeringen, waaraan verzekeraars in de praktijk al aan meewerken. Verder kent artikel, net als de Wlb, een voorkeursvolgorde. Een voorkeursvolgorde geeft duidelijkheid aan gemeenten en andere betrokkenen over wanneer het kostenverhaal op een bepaalde persoon of geldsom aan de orde is. Ten slotte is het wenselijk dat het artikel goed leesbaar is en de verwijzingen duidelijk zijn. Dit leidt tot de volgende wijzigingen in artikel 34 ten opzichte huidige artikel 22 van de Wlb:

²³¹ Rb. Den Haag 3 april 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:3786 op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 welke uitgaat van cliënten, maar daarbij niet voorschrijft dat ze in de betreffende gemeente ingeschreven moeten staan.

²³² Zie ook Kamerstukken II, 2019/20, 30696, nr. 46

- a) **Inlichtingenplicht aan gemeente.** Een goede informatiepositie van gemeenten is van belang, zodat zij weten welke mogelijkheden tot kostenverhaal er daadwerkelijk zijn. Dit is uiteraard van belang met het oog op het verhalen van de kosten als de burgemeester de zorg voor de bestemming op zich neemt. Indien een burgemeester zorgdraagt voor de bestemming van een overledene, omdat niemand anders daarvoor zorg zou dragen, zal de gemeente in de regel eerst de nabestaanden informeren over het overlijden. De gemeente kan dan ook overleggen met de nabestaanden of zij alsnog voorzien in de bestemming. Uit dat overleg blijkt nog wel eens dat nabestaanden de bestemming van een overledene niet op zich durven te nemen uit vrees voor de financiële gevolgen. Als de gemeente dan kan aantonen dat die financiële middelen wel voorhanden zijn, nemen nabestaanden de bestemming vaak alsnog op zich. De informatiepositie van gemeenten is nu niet geregeld in de Wlb en informatie die een gemeente nodig heeft wordt ook niet altijd gedeeld. Dit geldt in ieder geval voor banken ten aanzien van de banktegoeden van overledene uit privacyoverwegingen.

Om in een goede informatiepositie voor gemeenten te voorzien, worden in het wetsvoorstel de personen en instanties aangewezen die een informatieplicht jegens de gemeente hebben. Het gaat dan om gegevens die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van het verhaalsrecht. Bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur zal worden geregeld om welke gegevens het gaat, binnen welke termijn en op welke wijze deze gegevens verstrekt moeten worden. Het wetsvoorstel wijst de volgende personen en instanties aan:

- Uitvaartverzekeraars, met het oog op uitkering van de uitvaartverzekering aan de gemeente als begunstigde indien een verzekering aanwezig was. Het is van belang om te weten of een uitvaartverzekering aanwezig is en de hoogte van het verzekerde bedrag.
- Aanbieders van een financieel product als bedoeld in artikel 1 van de Wet op het financieel toezicht, zoals banken. Dat is van belang om de omvang van de nalatenschap te kunnen bepalen, bijvoorbeeld het saldo van de rekening(en) van overledene met het oog op het verhalen van de kosten op de nalatenschap.
- De instantie die bij of krachtens de wet een bedrag uitkeert die bij overlijden kan worden aangewend voor de bestemming van het lichaam van overledene;
- Basisregistratie Personen (BRP) voor traceren contactgegevens ten behoeve van het kostenverhaal op nabestaanden die onderhoudsplichtig zouden zijn geweest. Dit is overigens ook van belang voor het informeren van de nabestaanden over het overlijden. De BRP houdt overigens niet alle familierelaties bij.
- Degenen die wettelijk zijn gehouden om de kosten voor de bestemming voor diens rekening te nemen op grond van 6:108 lid 2 BW en 7:720, eerste lid, BW.

Deze regeling zal niet alle knelpunten kunnen wegnemen. Een knelpunt is bijvoorbeeld dat er veel (uitvaart)verzekeraars zijn, daarbij moet ook gedacht worden aan lokale uitvaartverenigingen. Het is ondoenlijk voor gemeenten om al deze verzekeraars na te bellen. Het verbond van verzekeraars kan op verzoek van gemeenten bij de verzekeraars nagaan of er een uitvaartverzekering voorhanden is, maar uitsluitel is in de regel pas na enkele maanden te geven.

- b) **Grondslag kostenverhaal op uitvaartverzekering.** In het geval de burgemeester zorg heeft voor de bestemming van het lichaam van een overledene, moet die gemeente zoveel mogelijk een beroep kunnen doen op de middelen die bij privaat opdrachtgeverschap in dat geval beschikbaar zouden zijn geweest. Dat betekent dat de gemeente niet alleen een beroep kan doen op de nalatenschap of degenen die tot onderhoud verplicht zouden zijn geweest, maar ook op de uitvaartverzekering.

Een uitvaartverzekering is een verzekering die alleen bestemd is voor de bestemming van overledene en daarin wordt beschermd door art 7:976 BW. De uitvaartverzekering kan twee vormen aannemen, namelijk een natura-uitvaartverzekering of een natura-sommenverzekering waarbij in de polis is opgenomen dat de verzekering is bestemd voor de bestemming van overledene. In het eerste geval wordt voorzien in een dienst, namelijk de uitvaart. In het tweede geval vindt een uitkering plaats aan de begunstigde op basis van declaraties waaruit blijkt dat het bedrag aan een uitvaart is besteed. In de praktijk doen gemeenten al een beroep op deze uitvaartverzekeringen en dat loopt vaak goed. Met het

regelen van het kostenverhaal op de uitvaartverzekering²³³ sluit het wetsvoorstel beter aan bij de ontstane praktijk en is de gemeente ook formeel in een goede positie om de kosten van de gemeentelijke uitvaart te verhalen doordat de gemeentelijk opdrachtgever in dit wetsvoorstel gelijkgesteld wordt met een private opdrachtgever die ook begunstigde is.

Om aan te sluiten bij de systematiek van titel 17 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek die ziet op verzekeringen, wordt de gemeente in dit wetsvoorstel, in afwijking van artikelen 7:966, 7:967, 7:968 en 7:969 BW, de begunstigde van een uitvaartverzekering ten behoeve van de bestemming van het lichaam van overledene in het geval de gemeente daarvoor zorgdraagt krachtens artikel 32 (artikel 21 Wlb). Omdat het verhaal door de gemeente met betrekking tot de verzekeraar alleen ziet op uitvaartverzekeringen, waarvoor men moet aantonen dat bepaalde kosten zijn gemaakt ten behoeve van de bestemming, wordt het onwaarschijnlijk geacht dat de verzekering al uitgekeerd is als de gemeente zich meldt bij de verzekeraar. Desalniettemin is voor de zekerheid geregeld dat de gemeente alleen begunstigde is indien de verzekering nog niet is uitgekeerd, omdat een verzekering maar eenmaal tot uitkering kan komen.

- c) **Opnemen bepaalde overlijdensuitkering in voorkeursvolgorde kostenverhaal.** Er zijn wetten die voorzien in een uitkering die onder voorwaarden kan worden aangewend voor de bekostiging van een bestemming. De gemeente kan, als opdrachtgever, onder de genoemde voorwaarden een beroep op deze uitkering doen. Deze uitkeringen staan echter niet genoemd in het huidige artikel 22 Wlb, waardoor niet duidelijk is onder welke omstandigheden het wenselijk is dat een gemeente hierop een beroep doet, vergeleken met de andere kostenverhaalmogelijkheden. Daarom wordt deze categorie nu geregeld in het voorgestelde artikel. Het tweede lid, onder c, regelt dat de gemeente haar kosten kan verhalen op deze uitkeringen, onder de voorwaarden genoemd in de regeling die de grondslag is voor de uitkering. De huidige Wlb kent deze categorie niet. Een paar voorbeelden van dergelijke uitkeringen zijn momenteel de volgende:
- a. Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers, artikel 12
 - b. Uitkeringswet gewezen militairen, artikel 9
 - c. Rijkswet pensioenen en uitkeringen aan Gouverneurs van Aruba, Curaçao en Sint Maarten, artikel 28 en 29
 - d. Besluit aanvullende arbeidsongeschiktheids- en invaliditeitsvoorzieningen militairen, artikel 13
 - e. Besluit bezoldiging politie, artikel 46, vijfde lid
 - f. Besluit bijzondere militaire pensioenen, artikel 5
 - g. Rijksbesluit rechtspositie Gouverneurs, artikel 10, lid 5
 - h. Reglement rechtstoestand tewerkgestelden, artikel 55, lid 2 & artikel 56 lid 2
- d) **Nieuwe voorkeursvolgorde kostenverhaal.** Het artikel kent, net als de Wlb, een voorkeursvolgorde. Een voorkeursvolgorde geeft duidelijkheid aan gemeenten en andere betrokkenen over wanneer het kostenverhaal op een bepaalde persoon of geldsom aan de orde is. Het huidige artikel 22 Wlb regelt dat de kosten eerst moeten worden verhaald op bij het lichaam gevonden, niet klaarblijkelijk aan anderen toebehorende goederen of gelden en daarna op de nalatenschap. Bij ontoereikendheid hiervan kunnen de kosten worden verhaald op bloed- en aanverwanten, dan wel de werkgever voor zoverre de kosten op grond van artikel 7:720 voor diens rekening komen. Artikel 34 gaat uit van een andere volgorde, namelijk de financieringsvolgorde die in de praktijk wordt gehanteerd als de gemeente niet de opdrachtgever is en waarbij de opdrachtgever ernaar streeft zo min mogelijk van de gemaakte kosten zelf te dragen. De volgorde is dan als volgt:

²³³ Een begunstigde kan ook een kapitaalverzekering, die al dan niet is afgesloten met het oog op de bekostiging van een uitvaart, maar daartoe niet verplicht en dus vrij besteedbaar is, gebruiken om een uitvaart te financieren. Omdat bij een kapitaalverzekering doelbinding van de bestemming van overledene ontbreekt, is de kapitaalverzekering niet betrokken bij dit wetsvoorstel, omdat dit een grote ingreep is in de vrijheid van overeenkomst en de leer van het zelfstandig recht en ook slecht uitvoerbaar is. Kapitaalverzekeringen kunnen namelijk een aanzienlijk hogere waarde vertegenwoordigen dan de kosten van een (gemeentelijke) bestemming. Het is met de huidige verzekeringssystematiek niet mogelijk om de verzekering alleen aan te slaan voor zoverre dat nodig is voor de bekostiging van de bestemming. Het is bovendien alleen mogelijk om de verzekering eenmalig uit te keren. Daarmee verschilt de levensverzekering wezenlijk van de nalatenschap, waarbij het wel mogelijk is om deze te verdelen.

- De kosten dienen allereerst verhaald te worden op degenen die wettelijk zijn gehouden om de kosten voor de bestemming voor hun rekening te nemen in gevallen dat het overlijden plaatsvond onder de verantwoordelijkheid van die persoon of omdat deze een zorgplicht had. De Wlb verwees in dat verband al naar artikel 7:720, eerste lid, BW. Er geldt ook voor andere partijen een wettelijke verplichting tot het bestemmen van het lichaam van overledene. Op grond van artikel 6:108, tweede lid, BW is indien iemand ten gevolge van een gebeurtenis waarvoor een ander jegens hem aansprakelijk is overlijdt, verplicht aan degene te wiens laste de kosten van lijkbezorging zijn gekomen, deze kosten te vergoeden, voor zover zij in overeenstemming zijn met de omstandigheden van de overledene.
 - Uitgangspunt voor het artikel 34 is verder dat de kosten voor de bestemming worden betaald uit de middelen die de overledene zelf heeft opgebracht. Daarbinnen gaat de voorkeur uit naar de middelen die waren bestemd voor de begunstigde ten behoeve van het betalen van de bestemming, namelijk de uitvaartverzekering. Anders kunnen de kosten worden verhaald op de nalatenschap, waarop de gemeente als opdrachtgever op grond van artikel 4:7 BW onder b de kosten al kon verhalen.
 - De uitkering, waarvan bij of krachtens wet is bepaald dat deze bij overlijden kan worden aangewend voor de bestemming van het lichaam van overledene, wanneer de nalatenschap hiervoor niet toereikend is. Dit volgt ook uit de regeling van de betreffende artikelen (zie hiervoor).
 - De resterende kosten kan de gemeente ten slotte verhalen op degenen bij wie op grond van het Burgerlijk Wetboek een onderhoudsplicht zou rusten indien de overlevende nog in leven en in betreffende gevallen behoeftig was. Hierbij wordt net als bij artikel 22 Wlb verwezen naar artikelen 1:392-396 BW. Omdat uit artikel 1:392 BW op zich geen grondslag volgt voor het verhalen van de kosten van de genoemde (ex-)partners, voorziet dit wetsvoorstel daar nu expliciet in.²³⁴ Indien in een categorie op meerdere onderhoudsplichtigen verhaald kan worden, dan zijn deze in beginsel voor gelijke delen aansprakelijk (zie art. 6:106 BW). De gemeente is niet gehouden om bij het verhalen van de kosten rekening te houden met de draagkracht van de onderhoudsplichtigen, in lijn met een rechterlijke uitspraak.²³⁵ De kosten voor de bestemming van een lichaam zijn eenmalige kosten, waarbij niet gekeken dient te worden naar de maatstaven van behoefte en draagvlak van de onderhoudsplichtige. Wanneer de onderhoudsplichtigen moeite hebben om deze kosten te dragen, kunnen gemeenten op verzoek bijzondere bijstand bieden. Gelet op het discretionaire karakter van het kostenverhaal, is het aan de gemeente om al dan niet rekening te houden met de omstandigheden van de betreffende nabestaanden en eventueel af te zien van het kostenverhaal.
- e) **Aanscherping verwijzing Participatiewet.** Artikel 22 Wlb regelt dat paragraaf 6.5 van de Participatiewet voor zover mogelijk van overeenkomstige toepassing is. Deze verwijzing lijkt op het eerste gezicht passend, omdat deze paragraaf ziet op het verhalen van verleende bijstand door de gemeente op bepaalde personen met een onderhoudsplicht en deze verplichting niet zijn nagekomen. Uit de praktijk blijkt echter alleen de verwijzing naar artikel 62h zinvol, welke de invordering vereenvoudigt omdat de gemeente een dwangbevel kan geven. Gelet hierop is de regeling aangepast.
- f) **Kostenverhaal op nabestaande die zorgdraagt voor de bestemming.** Indien de gemeente de zorg voor de overledene op zich neemt, zal de gemeente nabestaanden informeren over het overlijden. Dat kan ertoe leiden dat een van de nabestaanden alsnog verlof aanvraagt en de bestemming van de overledene op zich neemt. In die situatie zal de gemeente in de regel reeds kosten hebben gemaakt voor het vervoer en bewaring van overledene in een mortuarium, al dan niet wegens zaakwaarneming, bijvoorbeeld door de politie. Dit zijn kosten die horen bij het opdrachtgeverschap voor de bestemming van de overledene. Aangezien de zorg voor de bestemming van de overledene overgaat van de burgemeester naar de betreffende nabestaande, gaan daarmee ook de reeds gemaakte

²³⁴ Zie ook ECLI:NL:RBDHA:2015:1014: Nu de verplichting tot het verstrekken van levensonderhoud van een echtgenoot zijn grondslag vindt in artikel 1:81 BW en niet in de artikelen 1:392-396 BW is de rechtbank van oordeel dat in het onderhavige geval artikel 22 van de Wet op de Lijkbezorging jo de artikelen 1:392-396 BW geen ruimte biedt om de uitvaartkosten van de heer [naam] op de vrouw te verhalen. Gelet hierop zal het verzoek van de gemeente daartoe worden afgewezen.

²³⁵ ECLI:NL:RBZWB:2014:9354.

kosten voor vervoer en bewaring over van de burgemeester naar de nabestaande. Om hieraan recht te doen, introduceert dit wetsvoorstel voor deze situatie de mogelijkheid voor een kostenverhaal op de nabestaande die verlof heeft aangevraagd.

4.3.13 Begraafplaatsen, crematoria en resomatoria

Gemeentelijke en bijzondere voorzieningen

Van oudsher wordt onderscheid gemaakt tussen gemeentelijke en bijzondere voorzieningen. Een gemeentelijke voorziening heeft een publiek, algemeen karakter en stelt zich open voor eenieder, ongeacht godsdienst, levensovertuiging, of welke grond dan ook. Gelet op het algemene karakter is voor de gemeentelijke begraafplaatsen en crematoria geregeld dat zij elke dag gelegenheid geven tot het houden van plechtigheden gedurende een redelijke tijd. Een bijzondere voorziening gaat juist niet uit van de overheid. Een bijzondere voorziening kan daarmee gericht zijn op een eigen gemeenschap met haar eigen regels, gebruiken en overtuigingen, bijvoorbeeld op basis van geloof, en kan op grond daarvan bepaalde personen toelaten of juist uitsluiten (zie ook paragraaf 4.3.14). Hiermee wordt ook invulling gegeven aan de (collectieve) vrijheid van godsdienst en levensovertuiging om een eigen voorziening te kunnen hebben en daarbij ook eigen regels te stellen. Zo kan de bijzondere voorziening ook zelf bepalen wanneer zij gelegenheid wil geven voor het houden van plechtigheden in aansluiting bij de behoeften van de eigen gemeenschap.

Het onderscheid tussen een gemeentelijke en bijzondere voorziening is geregeld in artikel 36. Daarbij is teruggevallen op de formulering van artikelen 37 en 52 Wlb die het karakter regelen van respectievelijk een bijzondere begraafplaats en een bijzonder crematorium, welke slechts kan worden aangelegd en in stand (werking) gehouden door een kerkgenootschap dan wel door een privaatrechtelijke rechtspersoon of een natuurlijk persoon. Uit deze formulering blijkt dat het bijzondere of gemeentelijke karakter al van toepassing is, voordat het in gebruik is genomen. Dit is vooral van belang bij een begraafplaats, of een gedeelte ervan, ten dienste van een Kerkgenootschap of een andere religieuze of levensbeschouwelijke instelling. In artikel 36 wordt deze formulering ook toegepast op gemeenten. Ten opzichte van de Wlb expliciteert artikel 36 onder welke omstandigheden sprake is van een gemeentelijke voorziening, namelijk ook als er wordt samengewerkt met een of meer andere gemeenten in een openbaar lichaam, een bedrijfsvoeringsorganisatie of een privaatrechtelijke rechtspersoon.

Een ander belangrijk verschil tussen gemeentelijke en bijzondere voorzieningen is dat van oudsher voor gemeentelijke voorzieningen de tijd wordt geregeld waarin gelegenheid wordt gegeven tot begraven dan wel crematieplechtigheden (zie ook artikelen 35 en 56 Wlb). De Wlb regelde dat ten minste elke dag welke geen zondag of algemeen erkende feestdag is gedurende een redelijke tijd, bij gemeentelijke verordening te bepalen, deze gelegenheid wordt gegeven. Artikelen 53 en 59 breiden de gelegenheid daartoe uit naar alle dagen van de week, met dien verstande dat bij gemeentelijke verordening daarvan kan worden afgeweken voor zoverre dit zondagen of feestdagen betreft. Deze wijziging strekt ertoe om het begraven en cremieren binnen 36 uur te vereenvoudigen indien dit gebeurt op een gemeentelijke begraafplaats of crematorium om zo tegemoet te komen aan religieuze wensen daartoe. Voor bijzondere voorzieningen is van een dergelijke regeling juist afgezien, aangezien het juist aan hen is om daar al dan niet accommoderend in op te treden, voor zover zij daartoe in staat zijn en nodig achten al dan niet vanwege hun religie of levensovertuiging. In het geval een gemeente een resomatorium in gebruik neemt, gelden deze openingsvereisten niet, omdat er geen religieuze voorschriften bekend zijn die resomeren binnen 36 uur voorschrijven en een regeling van openingstijden die daarbij dienstbaar kan zijn dus niet nodig wordt geacht.

Het kan wenselijk zijn dat een voorziening niet langer gemeentelijk is, maar bijzonder of andersom. Zo kan een bijzondere begraafplaats noodlijdend zijn door een gebrek aan vrijwilligers of door een gebrek aan financiële middelen en aankloppen bij de gemeente voor hulp. Gemeenten zijn hiertoe niet verplicht. In enkele gevallen hebben gemeenten ervoor gekozen om een bijzondere begraafplaats over te nemen. Het is ook mogelijk dat een gemeente concludeert dat het niet langer wenselijk is om een gemeentelijk crematorium te hebben en dit crematorium wil laten overnemen door een commerciële partij. Een gemeente kan verder, met in achtneming van artikel 51, er bijvoorbeeld ook voor kiezen om één of meer gemeentelijke begraafplaatsen te privatiseren. Dit wetsvoorstel biedt daaraan ruimte.²³⁶ Verder is het aan de gemeente en de betrokken rechtspersoon of natuurlijke persoon om nadere afspraken te maken die past bij de situatie. Indien een gemeente ervoor kiest om een bijzondere begraafplaats over te nemen van een (noodlijdend)

²³⁶ In dit verband is vooral van belang welke partij de voorziening in gebruik heeft of in stand houdt..

Kerkgenootschap of een andere religieuze of levensbeschouwelijke instelling, ligt het voor de hand om rekening te houden met de religieuze belangen en die begraafplaats te beschouwen als een gedeelte van een gemeentelijke begraafplaats, bedoeld in artikel 54, derde lid. Dit is dan ook niet wettelijk geregeld.

Harmonisering vestigingsprocedure

Verder is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de regels over de vestiging van gemeentelijke en bijzondere begraafplaatsen en crematoria tegen het licht te houden. De huidige procedures zijn met de verschillende wetwijzigingen – die elk blijk geven van een eigen tijdsbeeld – tot stand gekomen. Dat heeft geleid tot een stelsel waarin verschillen bestaan tussen de regels over het vestigen van gemeentelijke en bijzondere begraafplaatsen en crematoria.

Allereerst wordt gekozen voor het instandhouden van een vestigingsprocedure voor begraafplaatsen, crematoria en resomatoria. Een afzonderlijke vergunningplicht op grond van dit wetsvoorstel voor begraafplaatsen, crematoria en resomatoria wordt wenselijk geacht naast eventuele vergunningvereisten op grond van het omgevingsrecht en specifieke sectorwetgeving, omdat het bestemmen van een lichaam als een bijzondere activiteit wordt beschouwd, waarvan de kwaliteit op zichzelf moet blijven geborgd. Verder is het logisch dat, gelet op de lokale uitwerking van de vestiging, de goedkeuring plaatsvindt door het gemeentebestuur gemeente met een passende rolverdeling tussen het college en de gemeenteraad.

Voorgesteld wordt om de vestigingsprocedure te wijzigen en voor begraafplaatsen, crematoria en resomatoria gelijk te trekken, waarbij het college de vergunning afgeeft voor het in gebruik nemen en wijzigen van het gebruik. Het college kan daaraan voorschriften verbinden en de vergunning weer intrekken als niet langer aan de voorschriften of de bij of krachtens deze wet gestelde regels wordt voldaan. Verder wijst de gemeenteraad de locatie aan. Op de voorbereiding van het besluit tot aanwijzing is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Deze procedure wijkt op diverse punten af van de Wlb.

- Aanwijzvereiste door de gemeenteraad vestigingsplaats voorziening.

Het aanwijzvereiste geldt met dit wetsvoorstel niet langer alleen voor de vestiging van een begraafplaats, maar ook voor de vestiging van crematoria en resomatoria. Zoals in paragraaf 2.3.1 reeds is beschreven, is het bestemmen van het lichaam van een overledene een aangelegenheid die ons allen aangaat. Daaruit volgt dat ook de plaats waar het lichaam een bestemming krijgt, ons allen aangaat. De regering meent dan ook dat de opvatting van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ten aanzien van artikel 53 Wlb bredere toepassing verdient en bovendien toekomt aan de gemeenteraad, namelijk dat bij de vestiging van een crematorium het doel en de strekking van de Wlb betrokken moeten worden, waarbij de zorg voor een verantwoorde behandeling, met eerbied voor de overledene en de nabestaanden, voorop staat. Tevens speelt volgens de Afdeling het openbaar belang om in een gepast begraven of cremieren te voorzien, waarbij het ook in het belang van de omgeving is dat begrafenissen en crematies naar behoren kunnen geschieden en dat de inrichting van de rustplaatsen daarmee in overeenstemming is. Het aanwijzen van een plaats voor een voorziening heeft een algemeen verbindend karakter en vergt wegens de lokale belangenafweging democratische legitimiteit. Het beleggen van deze bevoegdheid bij de gemeenteraad past ook bij de systematiek van de Omgevingswet, waarbij de evenwichtige toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan eveneens een bevoegdheid is van de raad. Binnen de regels die bij en krachtens de Omgevingswet zijn gesteld, kan de gemeenteraad zelf invulling geven aan hoe die evenwichtige toedeling vorm moet krijgen in het omgevingsplan. Daarbij is het mogelijk dat aan locatie planologisch een ruimere functie wordt toegedeeld, zonder dat duidelijk is welke specifieke functie, een begraafplaats, crematorium of resomatorium er feitelijk gaat komen. De voorgestelde aanwijzbevoegdheid in artikel 38 moet borgen dat de gemeenteraad steeds expliciet beslist over het feitelijk in gebruiknemen van een locatie voor een begraafplaats, crematorium of resomatorium.

- Uniforme openbare voorbereidingsprocedure bij aanwijzen locatie voor voorziening.

Voor de vestiging van crematoria geldt in de Wlb een openbare voorbereidingsprocedure, terwijl dat bij de begraafplaatsen niet het geval is. Volgens de regering is het bij de aanwijzing van de locatie van een voorziening door de gemeenteraad, steeds van belang om belanghebbenden de gelegenheid te bieden om hun zienswijze daarover naar voren te brengen. Daarbij kan gedacht worden aan omwonenden van de beoogde voorziening. Daarom is bij het aanwijzen van een bepaalde locatie voor de betreffende voorziening afdeling 3.4 van de Awb van toepassing.

- Vergunningverlening door college.

Het beleggen van de vergunningverlening bij het college past bij het duale stelsel, waarbij het college van burgemeester en wethouders is belast met het dagelijks bestuur en de raad het college controleert op de wijze waarop het college zijn taken uitvoert. De Wlb stelt nu verschillende eisen bij de vergunningverlening voor bijzondere begraafplaatsen en crematoria. Het college kan de toestemming voor een bijzondere begraafplaats uitsluitend onthouden als de vestiging in strijd is met de wettelijke voorschriften, terwijl hem bij het verlenen van een vergunning voor de vestiging van een crematorium veel beoordelingsvrijheid toekomt op grond van artikel 53 Wlb. In artikel 53 Wlb zijn geen toetsingscriteria geregeld. Deze zijn wel ingevuld in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.²³⁷ In dit wetsvoorstel wordt de vergunningverlening met het oog op de rechtszekerheid gekoppeld aan de naleving van de bij of krachtens dit wetsvoorstel gestelde regels (denk daarbij aan de registerplicht op grond van artikel 40 en de regels over begraven op grond van artikel 50). Ook het gesloten stelsel van dit wetsvoorstel en de bijbehorende strafbaarstellingen in de artikelen 88 tot en met 92 zijn in dit verband van belang. Wel kunnen daarbij de lokale omstandigheden verschillen, waardoor lokaal maatwerk nodig kan zijn. Daarom kan het college van burgemeester en wethouders ten behoeve van de naleving van het bepaalde bij of krachtens dit wetsvoorstel voorschriften verbinden aan de vergunning. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan voorschriften over het graf ten opzichte van de grondwaterstand, zoals het ophogen van de grond. Indien een voorziening niet langer voldoet aan de voorschriften die aan de vergunning zijn verbonden of de bij of krachtens dit wetsvoorstel gestelde regels, kan het college van burgemeester en wethouders de vergunning intrekken. De voorziening mag dan niet langer een lichaam bestemmen. De vergunningplicht geldt overigens niet alleen voor voorzieningen, maar ook voor plaatsen van bijzetting. Dit zijn plaatsen die zijn gelegen buiten een crematorium, begraafplaats of resomatorium waar een asbus kan worden bijgezet. Dit is dus niet een plaats waar het lichaam bestemd wordt.

- Geen onderscheid tussen vestiging van een gemeentelijke of een bijzondere voorziening.

Gelet op de maatschappelijke belangen bij de vestiging van een begraafplaats, crematorium of resomatorium moet deze met de nodige waarborgen omgeven zijn, zoals die hierboven omschreven zijn. De Wlb maakt hierin nog wel onderscheid²³⁸.

4.3.14 Verduidelijking rechten wegens religie en levensbeschouwing

Dit wetsvoorstel stelt voor, ook in reactie op de initiatiefnota van Van Baarle over eeuwigdurende grafurst²³⁹ (zie ook paragraaf 2.2), om te verduidelijken dat de rechten die kerkgenootschappen onder de Wlb hebben, ook gelden voor andere instellingen met een religieuze of levensbeschouwelijke doelstelling als invulling van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging (zie ook paragraaf 5.1.2).

Kerkgenootschappen hebben van oudsher al recht op een deel van de gemeentelijke begraafplaats²⁴⁰, zij kunnen volgens de Wlb verder ondersteuning van de gemeente vragen bij de realisatie van een eigen begraafplaats (de artikelen 38, 39, 40, derde lid, Wlb). Die eigen begraafplaats geeft invulling aan het recht op de de collectieve vrijheid van godsdienst, waarbij voor die begraafplaats regels gelden die passen bij die religie of levensovertuiging en daarbij bovendien een nuttige taak verrichten. Deze rechten zijn nu alleen geregeld voor religieuze en levensbeschouwelijke instellingen die de in het Burgerlijk Wetboek erkende rechtsvorm van kerkgenootschap hebben aangenomen (artikel 2:2 BW). In de praktijk blijkt er behoefte aan een regeling die beter tegemoetkomt aan de wens van religieuze en levensbeschouwelijke instellingen om een eigen begraafplaats te realiseren, ook al hebben zij niet die rechtsvorm. Het Contactorgaan Moslims en Overheid (CMO) heeft aangegeven dat islamitische organisaties niet de rechtsvorm kerkgenootschap willen aannemen, omdat die naam een onderscheidende religieuze overtuiging met aanhang veronderstelt. De behoefte aan ondersteuning bij het vinden van ruimte voor een begraafplaats blijkt ook uit de initiatiefnota van Van Baarle. De opsteller van de initiatiefnota heeft

²³⁷ ABRvS 26 mei 1997, ECLI:NL:RVS:1997:ZF2789; ABRvS 30 december 1999, ECLI:NL:RVS:1999:AA4633. Laatst bevestigd in ABRvS 29 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2866.

²³⁸ Voor vestiging gemeentelijke begraafplaatsen en crematoria is geen procedure beschreven, voor bijzondere begraafplaatsen wel (art. 40 en 41 Wlb voor bijzondere begraafplaatsen, art. 53 Wlb voor bijzondere crematoria).

²³⁹ Kamerstukken II 2021/22, 35952, nr. 2.

²⁴⁰ Deze voorziening is in ieder geval sinds 1869 van toepassing, zie ook artikel 19 van de Begraafwet (Stb. 1869, 65)

de Minister van BZK verzocht om te onderzoeken of het wettelijk opnemen van het begrip eeuwigdurende grafrust in de Wlb en het opnemen van een plicht voor gemeenten om bij voldoende vraag graven met eeuwigdurende grafrust te realiseren op gemeentelijke begraafplaatsen zou kunnen bijdragen aan de realisatie van meer graven met eeuwigdurende grafrust. De kabinetsreactie op de initiatiefnota kondigt aan dat in de Wlb zal worden verduidelijkt dat het recht op een eigen bijzondere begraafplaats of deel van de gemeentelijke begraafplaats niet enkel is voorbehouden aan religieuze en levensbeschouwelijke instellingen die de rechtsvorm van «kerkgenootschap» hebben aangenomen maar ook geldt voor andere rechtspersonen met een religieuze of levensbeschouwelijke grondslag wegens het gelijkheidsbeginsel.²⁴¹

In navolging van de kabinetsreactie op de initiatiefnota van Van Baarle verduidelijkt dit wetsvoorstel daarom dat de ondersteuning bij de vestiging van een eigen begraafplaats of de ingebruikname van een deel van de gemeentelijke begraafplaats toekomt aan alle religieuze en levensbeschouwelijke instellingen (artikel 54). Naar aanleiding van de consultatie wordt de rechtsvorm Kerkgenootschap expliciet in de regeling opgenomen, wegens de waarde die aan deze rechtsvorm gehecht wordt. Verder is gekozen voor een verruiming ten opzichte van de kabinetsreactie, omdat rechtspersoonlijkheid in dit voorstel niet langer wordt geleverd. Er zijn geen gronden om hier rechtspersoonlijkheid te vergen, aangezien dit ook niet wordt verlangd bij het aanleggen en in stand houden van bijzondere begraafplaatsen (artikel 36). Het vergen van rechtspersoonlijkheid zou het beoefenen van het recht op het hebben van een eigen begraafplaats als uitvloeisel van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging onnodig belemmeren. De enige beperkingen zijn dat deze instellingen zich houden aan de voorschriften van dit wetsvoorstel, er sprake moet zijn van een instelling, dus een georganiseerde groep personen en dat deze instelling gericht is op de belijdenis van godsdienst en levensovertuiging.

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel hebben gemeenten zorgen uitgesproken over de uitvoerbaarheid van de huidige bepalingen hieromtrent in de Wlb en ook van dit wetsvoorstel. De zorgen betreffen onder meer de wijze van beoordelen of een Kerkgenootschap of een andere religieuze of levensbeschouwelijke instelling wel in aanmerking komt voor dit recht met het oog op mogelijk misbruik en het vaststellen van het grondoppervlak waarop de instelling recht heeft. Deze zorgen kunnen niet worden ondervangen door een generieke wettelijke regeling, omdat steeds per geval de uiteenlopende omstandigheden in samenhang moeten worden beoordeeld. Om gemeenten daarbij te helpen, zal het ministerie na vaststelling van het wetsvoorstel een handreiking laten opstellen in samenwerking met de VNG. In het licht van dit wetsvoorstel zijn daarbij de volgende kaders van belang.

Beoordeling instelling.

De gemeente kan bij twijfel aan de instelling vragen om deze doelstelling aan te tonen, bijvoorbeeld middels statuten. Gelet op de staatsneutraliteit²⁴² is het niet de bedoeling dat de gemeente verder beoordeelt in hoeverre er bij de betreffende instelling sprake is van een godsdienst of levensovertuiging. Tegelijkertijd moet eventueel misbruik van deze publieke voorziening worden voorkomen. Wanneer de instelling een winstoogmerk heeft, geen eigen gemeenschap heeft en geen binding heeft met de gemeente, kan dat op zijn minst aanleiding zijn voor twijfel. Indien een gemeente op grond van aanwijzingen overtuigd is dat de verzoekende partij geen instelling is en geen religieuze of levensbeschouwelijke doelstelling dient, is het passend dat de gemeente niet in deze ondersteuning voorziet²⁴³.

Beoordeling omvang grondoppervlakte.

In navolging van de Wlb strekt het recht van religieuze en levensbeschouwelijke instellingen op een eigen begraafplaats zich uit tot een tot een zodanige uitgestrektheid van die eigen begraafplaats, als overeenkomt met een redelijk deel van de grond, welke in de gemeente voor begraafplaatsen bestemd is. Uit de gemeentelijke uitvoeringspraktijk blijkt dat niet altijd helder is hoe dat redelijk deel moet worden vastgesteld. Dat redelijk deel moet worden bepaald aan de hand van de omvang van de aanhang van de instelling met een religieuze of levensbeschouwelijke doelstelling binnen die gemeente en aan de hand van het deel dat al door de betreffende instelling in gebruik is²⁴⁴. Uit artikel 54 vloeit voort dat de gemeente aan de betreffende instelling kan vragen om een betrouwbaar beeld van de omvang van haar aanhang te schetsen. Kerken en moskeeën houden

²⁴¹ Kamerstukken II 2021/22, 35952, nr. 5.

²⁴² Zie ook hoofdstuk 5 van het rapport Eeuwigdurende grafrust van 14 december 2022, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35952, nr. 5 (blg-1077914).

²⁴³ Vgl. Hoge Raad 31 oktober 1986, ECLI:NL:HR:1986:AC9553.

²⁴⁴ Zie ook Kamerstukken II 1970/71, 11256, nr. 3 (p. 5 onder artikel 40).

hun ledenaantal over het algemeen goed bij. Indien een instelling geen actueel bestand heeft van haar aanhang, kan de gemeente met de betreffende instelling afspraken maken over hoe een betrouwbaar beeld van de omvang van de aanhang het beste kan worden gerealiseerd. Het is vervolgens aan de gemeente om het redelijke deel vast te stellen. Ingevolge artikel 38 is het aan de gemeenteraad bij het aanwijzen van de locatie voor een begraafplaats om af te wegen of de grootte wel overeenkomt met een redelijk deel van de grond als bedoeld in artikel 54. Indien een kerkgenootschap of religieuze of levensbeschouwelijke instelling reeds een redelijk deel in gebruik heeft, betekent dat dat het recht van artikel 54 op dat moment niet tot verdere aanspraken kan leiden. Dat laat onverlet, blijkt ook de tweede volzin van het eerste lid van artikel 54, dat de gemeenteraad aan de betreffende instelling meer grond kan toebedelen.

Eigen bijzondere begraafplaats of gedeelte van de gemeentelijke begraafplaats

In navolging van de Wlb kan een kerkgenootschap of een andere religieuze of levensbeschouwelijke instelling in plaats van aanspraak op een eigen begraafplaats of een gedeelte van de gemeentelijke begraafplaats. Indien wordt gekozen voor een eigen begraafplaats is de betreffende instelling verantwoordelijk voor het instandhouden van de begraafplaats en daarin vrij, voor zoverre dat past binnen de wettelijke en gemeentelijke regels. Indien aanspraak wordt gemaakt op een gedeelte van de gemeentelijke begraafplaats, ligt de verantwoordelijkheid voor de instandhouding (beheer, onderhoud en administratie) ervan bij de gemeente.²⁴⁵ Indien dat niet de bedoeling is, dan dient te worden gekozen voor een eigen begraafplaats. Over de inrichting, de afscheiding en het gebruik van genoemd deel van de begraafplaats, de gelegenheid tot begraven en de sluiting van de begraafplaats kan de gemeente overleggen met de godsdienstige of levensbeschouwelijke instelling. In dat overleg dient zowel rekening gehouden met de verantwoordelijkheid van de gemeente als met de wensen van de religieuze of levensbeschouwelijke instelling. Dit kan ertoe leiden dat niet alle wensen van de instelling kunnen worden gehonoreerd.

4.3.15 Staatsnoodrecht

Huidige regelgeving bestemming van overledenen in buitengewone omstandigheden

Het staatsnoodrecht regelt de toekenning van wettelijke bevoegdheden aan het bestuur die alleen in buitengewone omstandigheden kunnen worden uitgeoefend. Gebeurtenissen uit het nabije verleden, zoals de bestrijding van de covid-19-epidemie, hebben laten zien hoe belangrijk het is dat de overheid in tijden van nood kan terugvallen op het (staats)nood- en crisisrecht. Het geschreven (staats)nood- en crisisrecht biedt niet alleen houvast voor de overheid zodra zich omstandigheden voordoen waarin normale bevoegdheden en structuren niet langer toereikend zijn, het zorgt ook voor (rechts)zekerheid voor de burger. Doordat van tevoren is nagedacht over de te treffen noodmaatregelen hoeft in tijden van nood niet op alle vlakken geïmproviseerd te worden. Het staatsnoodrecht is echter op veel punten verouderd,²⁴⁶ waardoor nog eens goed gekeken moet worden of het staatsnoodrecht nog wel goed aansluit bij de huidige en toekomstige dreigingen. In eerdere brieven heeft het kabinet daarom aangegeven dat het stelsel van (staats)nood- en crisisrecht toe is aan modernisering²⁴⁷ Naar aanleiding van de modernisering van het staatsnoodrecht en in het kader van de modernisering van de Wlb is bezien op welke onderdelen het staatsnoodrecht met dit wetsvoorstel kan worden geactualiseerd en versterkt.

Buitengewone omstandigheden kunnen ertoe leiden dat het bestemmen van het lichaam van een overledene niet langer zonder meer volgens de reguliere wettelijke voorschriften kan verlopen. Dat is bijvoorbeeld gebleken tijdens de coronacrisis toen door de vele overlijdens de maximale termijn voor begraven en cremen lokaal niet altijd meer haalbaar bleek, ondanks de robuustheid van de uitvaartsector. Naast infectieziekten kunnen zich andere buitengewone omstandigheden voordoen, bijvoorbeeld in het kader van een uitzonderlijke overstroming, internationale spanning of grootschalige rampen. Buitengewone omstandigheden kunnen ertoe leiden dat nutsvoorzieningen, personeel, infrastructuur, leveranciers en communicatiemiddelen geheel of gedeeltelijk uitvallen. Dit kan tot gevolg hebben dat overledenen niet langer volgens de geldende regels hun bestemming kunnen krijgen. Deze regels hebben betrekking op verschillende schakels in het proces, waaronder identificatie, schouw, het opstellen van de verklaring van overlijden, het verlenen van verlof,

²⁴⁵ Zie ook Kamerstukken II 1970/71, 11256, nr. 3 (p. 5 onder artikel 41).

²⁴⁶ Raad van State 'Van noodwet tot crisisrecht', 2021, p.3, bijlage bij *Kamerstuk II 2021/22*, 29668, nr. 65.

²⁴⁷ *Kamerstukken II 2017/18*, 29668, nr. 48, *Kamerstukken II 2021/22*, 29668, nr. 69 en *Kamerstukken II 2023/24*, 29668, nr. 70.

bewaring, vervoer, verzorging, het afscheid en de bestemming van het lichaam²⁴⁸. De buitengewone omstandigheden en daarmee de benodigde maatregelen om te voorzien in een goede, respectvolle bestemming kunnen per buitengewone omstandigheid verschillen en zijn niet vooraf voorspelbaar. De noodmaatregelen kunnen erop zijn gericht dat de wettelijke voorschriften nog zoveel mogelijk worden nageleefd, bijvoorbeeld door alleen de wettelijke termijn voor het bestemmen van het lichaam te verruimen. Het is ook mogelijk dat de noodsituatie ertoe leidt dat de wettelijke voorschriften tijdelijk onuitvoerbaar zijn. Te denken valt aan uitzonderlijk veel overledenen en de situatie dat de benodigde mensen niet inzetbaar zijn ten behoeve van het bestemmen van de overledene volgens de reguliere wettelijke voorschriften, doordat hun inzet elders prioriteit heeft (bijvoorbeeld het redden van overlevenden) of doordat zij zelf uitgevallen zijn (bijvoorbeeld door ziekte of overlijden). In dat soort buitengewone omstandigheden kan het wenselijk zijn om tijdelijke voorzieningen te kunnen treffen waarbij van de gebruikelijke procedurele voorschriften wordt afgeweken, zoals bijvoorbeeld een tijdelijke verplichting tot begraven van (niet geïdentificeerde) overledenen, totdat de situatie weer normaliseert. De overledene kan dan later worden geïdentificeerd. Buitengewone maatregelen kunnen zowel zijn voorzien in crisisplannen als bestaan uit het treffen van aanvullende regels en het toekennen van bijzondere bevoegdheden.

Het uitgangspunt is dat zo lang mogelijk gebruik wordt gemaakt van de normale bevoegdheden die zijn toegesneden op de specifieke situatie en vastgelegd in geldende wet- en regelgeving terzake het reguliere crisisrecht. Het staatsnoodrecht wordt ingezet wanneer de normale wettelijke bevoegdheden onvoldoende mogelijkheden bieden om in een buitengewone situatie op te treden. In de Wet op de lijkbezorging is geen staatsnoodrecht opgenomen. In het thans geldende staatsnoodrecht zijn wel bepalingen opgenomen ten aanzien van de bestemming van overledenen. Zo voorziet artikel 26 van de Oorlogswet voor Nederland (hierna: OWN) in buitengewone omstandigheden in de bevoegdheid voor het militair gezag om van de wettelijke bepalingen omtrent het vervoer en de bezorging van lichamen van overledenen af te wijken, dan wel deze bij verordening voor zolang dat nodig is buiten werking te stellen en zelf ter zake een tijdelijke regeling te geven. Deze bevoegdheid wordt ingevolge de OWN slechts uitgeoefend voor zover zulks naar het oordeel van het militair gezag geboden is ter uitvoering van de militaire taak ter handhaving van de uitwendige of inwendige veiligheid. Ook artikel 46 (tweede lid, onderdeel f) Kernenergiewet voorziet in het geval van een ongeval waarbij straling vrijkomt of dreigt te komen in de mogelijkheid om afwijkende regels te stellen of maatregelen te treffen met betrekking tot het begraven, verbranden, bewaren, behandelen of vervoeren van lijken van personen, die mogelijk radioactief besmet zijn.

Wanneer geen aanleiding bestaat om de genoemde bevoegdheden uit de OWN en de Kernenergiewet te activeren dan voorziet het staatsnoodrecht niet in bevoegdheden die gericht zijn op een passende bestemming van lichamen van overledenen in geval van buitengewone omstandigheden. Dit is wel wenselijk. Hoewel een noodverordening op grond van artikel 176 van de Gemeentewet op zichzelf de mogelijkheid biedt om af te wijken van formele wetgeving, waaronder de Wlb, is dat volgens de regering namelijk niet altijd de meest wenselijke weg. Omdat het kan gaan om fundamentele regels die deze wet kunnen aanvullen, of in bepaalde gevallen zelfs daarvan afwijken, is volgens de regering een voorziening in het staatsnoodrecht op zijn plaats. Dergelijke afwijkingen, waarbij in bepaalde gevallen ook grondrechten worden ingeperkt, vergen naar oordeel van de regering regelgeving die op nationaal niveau is vastgesteld. Bovendien vergt het opstellen van deze regels veelal speciale expertise, waardoor het minder passend is dit lokaal, ad hoc te regelen. Bovendien kan het juist in buitengewone omstandigheden van belang zijn op nationaal niveau maatregelen te nemen. Voorts schrijft artikel 103 Grondwet voor dat de wet bepaalt in welke gevallen een uitzonderingstoestand kan worden afgekondigd en tot welke regelgeving dat leidt. Het is daarom van belang dat dit wetsvoorstel als formele wet bepaalt welke regels wel of niet gesteld mogen worden en van welke regels mag worden afgeweken voor lichamen van overledenen onder buitengewone omstandigheden. Dit wetsvoorstel introduceert daarom een regeling om in buitengewone omstandigheden maatregelen te kunnen treffen om te kunnen voorzien in een zo goed en respectvol mogelijke bestemming van het lichaam van de

²⁴⁸ Het onderzoeksrapport crisisbestendigheid sector uitvaart uit 2021 bevat een nadere beschrijving van de processen in de uitvaartsector, kwetsbaarheden en dreigingsscenario's daarbij. Dit rapport concludeert dat de uitvaartsector in algemene zin redelijk robuust lijkt en het mogelijk blijkt om (ondanks de nodige uitdagingen) om te kunnen gaan met een fors extra aantal overledenen (pieksterfte of oversterfte over een langere periode) zonder dat de essentiële processen stilvallen. Zie ook <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/onderzoek-crisisbestendigheid-sector-uitvaart/>. De Tweede Kamer is geïnformeerd over dit rapport middels *Kamerstukken II*, 2020/21, 30 696, nr. 52.

overledene. Dit doet ook recht aan het maatschappelijk belang van een zo waardig mogelijk afscheid van de overledene, ook in buitengewone omstandigheden. Het doel van de regeling is om in buitengewone omstandigheden een zo zorgvuldig en waardig mogelijke uitvoering te waarborgen van alle voorgenoemde schakels in de keten rondom het overlijden, waaronder identificatie, schouw, het opstellen van de verklaring van overlijden, het verlenen van verlof, bewaring, vervoer, verzorging, het afscheid en de uiteindelijke bestemming van het lichaam. Het gaat daarbij niet uitsluitend om het bestemmen van het lichaam, maar om het in onderlinge samenhang borgen van de verschillende belangen die in deze keten een rol spelen, zoals de bescherming van de volksgezondheid, de waarheidsvinding en de belangen van nabestaanden. De mate waarin deze schakels kunnen worden uitgevoerd, is afhankelijk van de aard en ernst van de noodsituatie. In uitzonderlijke gevallen kan het noodzakelijk zijn prioriteiten te stellen en bepaalde waarborgen of gebruikelijke werkwijzen tijdelijk te beperken of los te laten, teneinde andere, zwaarder wegende belangen te beschermen. Tegen deze achtergrond is het wenselijk dat zowel aanvullende maatregelen kunnen worden getroffen als, indien nodig, kan worden afgeweken van de wettelijke voorschriften van dit wetsvoorstel. Het is afhankelijk van de buitengewone omstandigheden welk staatsnoodrecht wordt ingezet in het kader van een passende bestemming van lichamen van overledenen, de OWN, de Kernenergiewet of de Wblo, waarbij de OWN en de Kernenergiewet worden gezien als *lex specialis* met een prerogatieve werking ten opzichte van de Wblo.

Constitutioneel kader van de staatsnoodrechtregeling

De Grondwet regelt kaders voor het staatsnoodrecht, in het bijzonder de relatie met de grondrechten. Deze Grondwettelijke bepalingen zijn van belang, omdat op dit wetsvoorstel een aantal grondrechten van toepassing zijn, namelijk de lichamelijke integriteit (artikel 11 Grondwet), de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging (artikel 6 Grondwet) en het recht op privacy en bescherming van de levenssfeer (artikel 10 Grondwet). De werking van deze grondrechten op dit wetsvoorstel in normale omstandigheden staat beschreven in paragraaf 5.1. De grondrechtbepalingen kennen de mogelijkheid tot een (gedeeltelijke) beperking bij wet, waarbij de grondrechtbepaling zelf de voorwaarden voor die beperking regelt. Daarbij hoeft niet noodzakelijkerwijs sprake te zijn van een noodsituatie, maar een noodsituatie kan wel een aanleiding zijn om een beperking van het grondrecht te regelen. Daarnaast kent de Grondwet in artikel 103 een regeling die ziet op een uitzonderingstoestand. Het tweede lid van dat artikel regelt de mogelijkheid om in het geval van een uitzonderingstoestand onder bepaalde voorwaarden regels te kunnen stellen die kunnen afwijken van – en daarmee in strijd kunnen zijn met – bepaalde grondrechten. Artikel 103 differentieert tussen de verschillende grondrechten in de mogelijkheden tot afwijking dan wel beperking. Overigens kunnen op een bepaling meerdere grondrechten van toepassing zijn. Hieronder zullen de kaders per grondrecht geschetst worden.

Artikel 6 Grondwet regelt de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Uit dit grondrecht volgt het recht om na overlijden het lichaam te bestemmen volgens de religieuze of levensbeschouwelijke rituelen en gebruiken van de overledene. Ook kunnen hieruit meer specifieke rechten volgen, als dat voortvloeit uit de collectieve vrijheid van godsdienst en als dat door de betreffende godsdienst als een essentieel onderdeel wordt gezien, zoals een begraafplaats voor de eigen religie of levensovertuiging. Afwijking van dit grondrecht is op grond van artikel 103, tweede lid, Grondwet tijdens een noodtoestand mogelijk, voor zover dit de uitoefening buiten gebouwen en besloten plaatsen van het in dit artikel omschreven recht betreft. Op grond van artikel 6, tweede lid, Grondwet kan de wet ter zake van de uitoefening van dit recht buiten gebouwen en besloten plaatsen regels stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Verder moet het gelijkheidsbeginsel hier in acht worden genomen. Dit brengt mee dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld en dat onderscheid slechts is toegestaan indien daarvoor een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat. De maatregel mag derhalve niet zijn gericht op, noch feitelijk leiden tot, het uitsluiten of benadelen van bepaalde groepen op grond van hun religie of levensovertuiging. Dit betekent het volgende voor het staatsnoodrecht:

- Het bestemmen van het lichaam van overledene volgens diens wens of vermoedelijke wens, voor zoverre dat redelijkerwijs gevergd kan worden. Dit uitgangspunt, vervat in artikel 6, kan van belang zijn om invulling te kunnen geven aan religieuze voorschriften. Op deze bepaling is ook artikel 11 Grondwet van toepassing en zal daarom in onderlinge samenhang aldaar behandeld worden.
- Het hebben van een eigen begraafplaats of het beschikken over een gedeelte van de gemeentelijke begraafplaats (artikel 54) kan voor religieuze en levensbeschouwelijke instellingen direct samenhangen met dit grondrecht. Dit recht kan in buitengewone omstandigheden niet komen te vervallen, omdat graven naar hun aard een besloten plaats zijn (ten aanzien van de bezoekers is een begraafplaats geen besloten plaats). Afwijking van dit recht is dus niet mogelijk. Het gemeentebestuur kan in buitengewone

omstandigheden mogelijk niet in de gelegenheid zijn om invulling te geven aan dit recht. Dat doet echter niets af aan dit recht, dat blijft staan totdat het gemeentebestuur in de gelegenheid is om er alsnog invulling aan te geven.

- Termijnen. Bepaalde religies kennen het voorschrift dat een overledene binnen 24 uur wordt begraven. Hoewel dit wetsvoorstel regels stelt over de termijn waarbinnen een lichaam een bestemming moet krijgen, kan daaraan geen recht worden ontleend op begraving binnen 24 uur. De vrijheid van godsdienst brengt niet met zich dat aan dergelijke religieuze voorschriften onder alle omstandigheden uitvoering moet worden gegeven. De in artikel 27 opgenomen termijnen vormen een algemeen geldend kader dat is vastgesteld met het oog op onder meer de zorgvuldigheid van de besluitvorming, de volksgezondheid en de waarheidsvinding. Daarom wordt er geen beletsel gezien om als de buitengewone situatie daartoe noopt, andere termijnen te kunnen stellen, al dan niet in strijd met de 24-uurs termijn. Dat betekent dat afwijking van voorgestelde artikelen 27 en 28 mogelijk is. Voor een nadere toelichting op de afweging tussen deze belangen en de vrijheid van godsdienst wordt verwezen naar de toelichting bij de verhouding tot artikel 11 van de Grondwet (paragraaf 5.1.2).

Artikel 10 Grondwet regelt de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de bescherming daarvan in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens van nabestaanden. Hieruit volgt dat er een wettelijke grondslag nodig is voor de verwerking van persoonsgegevens. Ook wordt in dit kader in specifieke gevallen ook gerefereerd aan het belang van de nagedachtenis aan overledene, zie ook paragraaf 4.3.10. Afwijking van dit grondrecht is op grond van artikel 103, tweede lid, Grondwet niet mogelijk. Wel kan dit grondrecht op grond van artikel 10 Grondwet bij of krachtens de wet beperkt worden. Dit betekent het volgende voor het staatsnoodrecht:

- Persoonsgegevens. In het wetsvoorstel worden in navolging van de Wlb contactgegevens van nabestaanden verwerkt met het oog op (het aflopen van) hun rechten en belangen bij een graf, asbus of stofbus. Het niet verwerken van deze gegevens levert niet zozeer een probleem op voor de privacy, maar kan wel een probleem opleveren ten aanzien van hun nagedachtenis aan overledene, zie hieronder.
- Nagedachtenis. Onder buitengewone omstandigheden bestaat de mogelijkheid dat het wegens de beperkte capaciteit niet opportuun is om de nabestaanden te informeren over het aflopen van grafrechten, grafrust of de rechten ten aanzien van de asbus of stofbus. Indien daar aanwijzingen voor zijn, zou de nagedachtenis beschermd moeten worden door het ruimen in dergelijke gevallen tot nader order te verbieden. Aangezien de beperkte capaciteit ertoe leidt dat notificatie niet langer mogelijk is, zou dat ook moeten gelden voor ruiming. Indien dat leidt tot een capaciteitsgebrek, moeten er (nood)maatregelen getroffen worden om de capaciteit te vergroten.

Artikel 11 Grondwet regelt de lichamelijke integriteit. Dit grondrecht werkt na overlijden door en betekent dat na iemands overlijden de staat of derden niet zonder meer over het stoffelijk overschot of bepaalde organen van het lichaam kunnen beschikken. Artikel 103, tweede lid, Grondwet biedt geen grondslag om af te wijken van artikel 11 tijdens een noodtoestand. Artikel 11 Grondwet maakt het mogelijk om bij of krachtens de wet beperkingen te stellen aan de onaantastbaarheid van het lichaam.

- Het bestemmen van het lichaam van overledene volgens diens wens of vermoedelijke wens, voor zoverre dat redelijkerwijs gevegd kan worden. Deze bepaling kan van belang zijn om invulling te kunnen geven aan religieuze voorschriften. Op deze bepaling is ook artikel 6 Grondwet van toepassing. Het wetsvoorstel kent al een beperking van dit zelfbeschikkingsrecht in normale situaties door een limitatieve regeling van de toegestane bestemmingen in artikel 3. Het wetsvoorstel kent verder in navolging van de Wlb de bepaling in artikel 5 dat de bestemming plaatsvindt volgens de wens of de vermoedelijke wens van overledene voor zoverre dat redelijkerwijs gevegd kan worden. Dit geeft invulling aan het zelfbeschikkingsrecht, maar begrenst deze tegelijkertijd door redelijkheid. Daarbij werd destijds bedoeld op de wens om het lichaam te doneren aan de wetenschap, maar dat de wetenschap geen verdere behoefte meer heeft aan lichamen. Ook in buitengewone omstandigheden kan de situatie zich voordoen dat het bestemmen van de overledene volgens diens wens redelijkerwijs niet gevegd kan worden. Zo is het mogelijk dat de identiteit niet tijdig kan worden vastgesteld en dat een spoedige bestemming wenselijk is en dat daarmee er geen gelegenheid meer is om de wens, de religie of levensovertuiging van de overledene te achterhalen. Ook kan het in buitengewone omstandigheden aangewezen zijn dat bepaalde bestemmingen verplicht dan wel verboden zijn. Dat wordt hieronder toegelicht. Het is van belang dat binnen de mogelijkheden die er binnen de buitengewone omstandigheden zijn nog steeds zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met wens of vermoedelijke wens van overledene, ook als deze mogelijkheden

ernstig worden ingeperkt. Daarom en omdat afwijking van het zelfbeschikkingsrecht niet toegestaan is, moet artikel 5 worden gehandhaafd, ook omdat de redelijkheidsclausule daarin al besloten ligt. Afwijking van artikel 3 kan wel wenselijk zijn, zie ook hieronder, maar vormt wel een zware ingreep die pas zou moeten worden overwogen als alle andere opties geen uitweg meer kunnen bieden. Afwijking van artikel 3 moet worden gezien als een beperking van het zelfbeschikkingsrecht en dat is toegestaan, zo lang er een keuze mogelijk is.

- Verzorging van het lichaam. Invasieve postmortale zorg vormt een aantasting van de lichamelijke integriteit en vergt instemming van de overledene of van degene die op grond van artikel 6 zeggenschap heeft over het lichaam van overledene. De Grondwet biedt geen ruimte voor afwijking (zie ook hieronder inzake artikelen 30 en 31).

Schouw en onderzoek aan het lichaam. In het kader van de schouw en het onderzoek aan het lichaam voorziet dit wetsvoorstel in de mogelijkheid tot het verrichten van invasieve handelingen die een inbreuk maken op de lichamelijke integriteit. Dergelijke inbreuken vereisen een toerekenende wettelijke grondslag. De mogelijkheid om in buitengewone omstandigheden af te wijken van de betreffende bepalingen ziet uitsluitend op situaties waarin deze onderzoeken feitelijk niet (volledig) kunnen worden uitgevoerd. Deze afwijkingsmogelijkheid laat de wettelijke grondslag voor het verrichten van handelingen die ingrijpen in de lichamelijke integriteit onverlet en strekt er niet toe deze te laten vervallen.

Inhoud van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel regelt allereerst de procedure om bij buitengewone omstandigheden tot noodmaatregelen te kunnen komen. Omdat het kan gaan om fundamentele regels die deze wet kunnen aanvullen, of in bepaalde gevallen zelfs daarvan afwijken, is volgens de regering een voorziening in het staatsnoodrecht op zijn plaats. Het gaat dan om bevoegdheden die in werking gesteld moeten worden en die gereserveerd blijven voor buitengewone omstandigheden. De Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (hierna: Cwu) wordt aangepast zodat deze bepalingen in een beperkte of algemeen afgekondigde noodtoestand in werking gesteld kunnen worden (lijsten A en B behorende bij de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden).

Artikel 79 voorziet in de mogelijkheid tot inwerkingstelling buiten de noodtoestand (separate toepassing, categorie 2 in de Kamerbrief van 6 december 2022 betreffende het kader modernisering (staats)nood- en crisisrecht).²⁴⁹ Deze bepaling bevat zelf geen buitengewone bevoegdheden, maar regelt de inwerkingstelling daarvan. Om die reden ligt het niet in de rede dat deze bepaling zelf afzonderlijk in werking wordt gesteld. Door middel van een voortduringswet heeft de Staten-Generaal zeggenschap over de voortdurende toepassing van deze bepaling. Als het gaat om toepassing binnen de algemene of beperkte noodtoestand, dan geldt dat de Staten-Generaal de toepassing van dit noodrecht kan beëindigen door het beëindigen van die toestand. In de voornoemde Kamerbrief van 6 december 2022²⁵⁰ is reeds aangekondigd dat de beperkte noodtoestand zal vervallen. Daarnaast voorziet de voorgenomen wijziging van de Cwu erin dat voor het afkondigen van de noodtoestand en het in werking stellen van noodwetgeving niet langer twee afzonderlijke, gelijktijdige koninklijke besluiten zijn vereist (de artikelen 1, 7 en 8 Cwu), maar dat kan worden volstaan met één koninklijk besluit. Ten slotte wordt het mogelijk om de noodtoestand te beperken tot het Europese deel van Nederland of een van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en/of Saba (artikelen 7 en 8 Cwu). Bij de indiening van dit wetsvoorstel zal voorgesorteerd worden op het wetsvoorstel tot wijziging van de Cwu in verband met de modernisering ervan door toevoeging van de benodigde samenloopbepaling (hoofdstuk 14, paragraaf 3, van het wetsvoorstel).

Artikel 80 biedt de grondslag voor maatregelen in buitengewone omstandigheden. Gelet op de eerdergenoemde onvoorspelbaarheid van de buitengewone omstandigheden, is niet op voorhand vast te stellen welke maatregelen noodzakelijk (kunnen) zijn. Het is daarom wenselijk dat steeds de noodzaak van deze maatregelen zoveel mogelijk vaststaat, gelet op het karakter van de buitengewone omstandigheden en bovendien de mogelijke afwijking en beperking van grondrechten. Die maatregelen moeten er in eerste instantie toe leiden dat de reguliere wettelijke voorschriften doorgang kunnen blijven vinden. De buitengewone omstandigheden kunnen, afhankelijk van hun ernst, er namelijk toe leiden dat wettelijke voorschriften in aanloop naar of ten behoeve van de bestemming van het lichaam van een overledene zoals bijvoorbeeld de schouw, de verklaring van overlijden en het afgeven van verlof tijdelijk niet meer naar behoren of in het geheel

²⁴⁹ Kamerstukken II 2021/22, 29668, nr. 69.

²⁵⁰ Zie ook de Kamerbrief van 10 oktober 2023 betreffende de Routekaart modernisering (staats)nood- en crisisrecht. Kamerstukken II 2023/24, 29668, nr. 70.

niet meer uitvoerbaar zijn. Het is van belang om dan in eerste instantie te bezien in hoeverre flankerende maatregelen (geen regelgeving), zoals de inzet van extra koelcapaciteit of bijstand door (andere) overheidsdiensten, mogelijk zijn om de reguliere wettelijke procedures in stand te houden. Deze flankerende maatregelen kunnen eventueel worden ondersteund door een aanvullende regeling op grond van artikel 80 of andere regelgeving voor buitengewone omstandigheden. Pas als ten tijde van buitengewone omstandigheden van flankerende maatregelen en aanvullende regeling niet verwacht mag worden dat de reguliere wettelijke procedures nog nageleefd kunnen worden, kan tijdelijke afwijking van de reguliere wettelijke voorschriften van dit wetsvoorstel op grond van artikel 80 worden overwogen. Het doel is dan dat de lichamen zo snel als mogelijk op een zo waardig mogelijke manier bestemd worden en dat identificatie van de overledene mogelijk blijft, al dan niet na de buitengewone omstandigheden. Ten slotte is het steeds van belang dat bij het treffen zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met de uitvoerbaarheid en overleg plaatsvindt met de betrokken partijen.

Op grond van dit wetsvoorstel kan een regeling worden getroffen, waaronder in bepaalde gevallen tijdelijke afwijking van de reguliere regeling van dit wetsvoorstel, voor de volgende onderwerpen:

- De bestemming van het lichaam. Het kan aangewezen zijn dat bepaalde bestemmingen, die normaliter zijn toegestaan op grond van artikel 3, tijdelijk worden verboden of worden verplicht. Zo kan de aanwezigheid van besmettelijke virussen het wenselijk maken dat het lichaam zo spoedig mogelijk bestemd wordt en daarbij ook de kans op verspreiding van het virus zo klein mogelijk wordt gehouden. In dat geval kan cremieren aangewezen zijn. Verder zou een ernstig energiegebrek ertoe kunnen leiden dat alle beschikbare energie noodzakelijk is voor het redden van levens of in het voorzien in de primaire levensbehoeften en omwille van de energiebesparing bepaalde bestemmingen worden uitgesloten, zoals bijvoorbeeld cremieren. Een andere mogelijkheid is dat er onvoldoende gelegenheid is om de overledenen te kunnen identificeren. In dat geval kan begraven als enige bestemming worden aangewezen, zodat een overledene later kan worden opgegraven, geïdentificeerd en alsnog bestemd kan worden volgens diens wens. Verder kan worden afgeweken van de bepalingen over gezamenlijke bestemming (artikel 4). Hieruit volgt dat het lichaam niet altijd zal kunnen worden bestemd volgens de wens of vermoedelijke wens van overledene, zoals voorzien in artikelen 5 en 6.
- De maatregelen ten behoeve van het vaststellen van de aard van het overlijden, de doodsoorzaak en de identiteit van de overledene (bedoeld in hoofdstuk 2, met afwijking van de artikelen 7 tot en met 24), voor zover het belang van de opsporing van strafbare feiten zich daartegen niet verzet. Buitengewone omstandigheden kunnen ertoe leiden dat de overheid niet langer bij machte is om de verschillende functies die voortvloeien uit dit wetsvoorstel te kunnen vervullen.
- De algemene procedures voor de bestemming van lichamen (bedoeld in hoofdstuk 3, met afwijking van de artikelen 25 tot en met 35) en toezicht, handhaving en rechtsbescherming (bedoeld in de hoofdstukken 10 en 11, waaronder afwijking van de artikelen 84 tot en met 94). Buitengewone omstandigheden kunnen ertoe leiden dat de overheid niet langer bij machte is om de verschillende functies die voortvloeien uit dit wetsvoorstel te kunnen vervullen.
- De verzorging van het lichaam, bedoeld in hoofdstuk 3, paragraaf 4. Afwijking is niet mogelijk van de artikelen 30 en 31, omdat de Grondwet daartoe geen ruimte biedt (zie hiervoor). De instemmingsregeling, zoals geregeld in artikel 31, eerste en tweede lid, is namelijk ook van toepassing op artikel 30, tweede lid, onder c en d op grond van artikel 31, eerste lid, onder d.
- De algemene bepalingen voor de bestemmingen, bedoeld in hoofdstuk 3, paragraaf 7, waaronder afwijking van de artikelen 36 tot en met 40; Buitengewone omstandigheden kunnen ertoe leiden dat het niet opportuun is om voor het vestigen of uitbreiden van een begraafplaats, crematorium of resomatorium de reguliere procedures te volgen, omdat deze teveel tijd in beslag nemen, gelet op het grote aantal overledenen dat in korte tijd bestemd moet worden (en dus snel extra capaciteit nodig is) en het ook onwenselijk kan zijn om schaarse overheids capaciteit onder deze omstandigheden hiervoor in te zetten. Dat laatste kan ook gelden voor het bijhouden van een register, zeker indien identificatie van de overledene nauwelijks of niet mogelijk is.
- De in de hoofdstukken 4 tot en met 6 geregelde voorzieningen betreffende begraving, crematie en resomatie, waaronder afwijking van de artikelen 41 tot en met 72, met uitzondering van de artikelen 43, 46, 48, 54, 58, 64, 65, 66, 69 en 71, tweede en derde lid, voor zover daarin de artikelen 64 tot en met 66 van overeenkomstige toepassing zijn verklaard op de vaste stof. Deze bepalingen zijn uitgezonderd, omdat deze in beginsel ook in buitengewone omstandigheden uitvoerbaar zijn. Niettemin kan niet worden uitgesloten dat zich situaties voordoen waarin de feitelijke uitvoerbaarheid onder druk komt te staan,

bijvoorbeeld bij een plotselinge toename van het aantal overledenen of beperkingen in de beschikbare capaciteit van voorzieningen, zoals crematoria. In dergelijke gevallen kan het noodzakelijk zijn om aanvullende maatregelen te treffen of tijdelijk van de andere voorschriften af te wijken. Van artikel 54 kan niet worden afgeweken met het oog op vrijheid van godsdienst en levensovertuiging.

Daarnaast voorziet dit voorstel in artikel 81 in de mogelijkheid om de commissaris van de Koning, al dan niet in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de bevoegdheid te verlenen aanwijzingen te geven aan gemeenteraden, burgemeesters, colleges van burgemeester en wethouders of colleges van gedeputeerde staten over de uitvoering van hetgeen bij of krachtens de wet van die organen is gevorderd. Deze aanwijzingsbevoegdheid is beperkt tot hetgeen noodzakelijk is om ontwrichting of ernstig dreigende ontwrichting van de vaststelling van de aard van het overlijden, de doodsoorzaak en de identiteit van overledenen, alsmede van de bestemming van lichamen van overledenen, tegen te gaan of te voorkomen. Zij strekt niet tot het treffen van maatregelen die primair zijn ingegeven door capaciteitsproblemen, zoals het versneld bestemmen van lichamen enkel vanwege grote aantallen overledenen. In veel gevallen zal dan volstaan kunnen worden met het verlengen van de termijn op grond van artikel 28. In het geval van bedreiging van de volksgezondheid door infectiegevaar kunnen op grond van artikel 83 maatregelen worden genomen.

Voorts voorziet dit voorstel in artikel 82 in de mogelijkheid voor de minister van BZK om bevoegdheden geheel of gedeeltelijk naar zich toe te trekken die dit wetsvoorstel in beginsel heeft belegd bij de decentrale besturen. Dit kan de minister van BZK uitsluitend doen om ontwrichting of ernstig dreigende ontwrichting van de vaststelling van de aard van het overlijden, de doodsoorzaak en de identiteit van overledenen of de bestemming van lichamen van overledenen tegen te gaan dan wel te voorkomen. Dat betekent bijvoorbeeld dat de bevoegdheid van de gemeenteraad die voortkomt uit artikel 38 om een locatie aan te wijzen voor een begraafplaats dan toekomt aan de commissaris van de Koning dan wel de minister van BZK wanneer de genoemde ontwrichting aan de orde is.

Ten slotte bevat dit wetsvoorstel artikel 83, in navolging van artikel 22a Wlb, een bevoegdheid ter bescherming van de volksgezondheid. Deze bepaling maakt het mogelijk de nodige maatregelen treffen voor een lichaam van overledene dat is besmet met een infectieuze of giftige agens of stof, of indien er een gegrond vermoeden daarvan bestaat, waardoor een ernstig gevaar voor de volksgezondheid kan ontstaan. Te denken valt bijvoorbeeld aan een besmetting met anthrax (miltvuur) of een virale hemorrhagische koorts. Welke maatregelen nodig zijn, hangt af van de situatie. De World Health Organisation kan hiertoe aanbevelingen doen. Veelal zal kunnen worden volstaan met het behandelen of verpakken van het lijk op dusdanige wijze dat het gevaar van besmetting geweken is. In dergelijke situaties moet de burgemeester in staat zijn om onverwijld passende maatregelen te treffen. Deze bevoegdheid is naar haar aard direct toepasbaar en behoeft geen afzonderlijke inwerkingstelling.²⁵¹

4.3.16 Wijzigingen in het kader van het toezicht en de handhaving

In het kader van de totstandkoming van dit wetsvoorstel is nagegaan of het toezicht en de handhaving van de onderhavige wetgeving aanpassing behoeven. Het is belangrijk voor de volksgezondheid en de lichamelijke integriteit van de overledene dat toezicht wordt gehouden op de naleving van de gestelde normen en dat bij overtreding daarvan daadwerkelijk kan worden gehandhaafd. In de Wlb zijn verschillende vormen van toezicht en handhaving mogelijk, namelijk via het strafrecht, het bestuursrecht en het interbestuurlijk toezicht en deze blijven ook in het nieuwe wetsvoorstel in stand. Wel worden in dit wetsvoorstel enkele wijzigingen voorgesteld om de handhaving en het toezicht te verbeteren. Hierna worden deze wijzigingen kort toegelicht. In hoofdstuk 9 wordt het toezicht en de handhaving in algemene zin toegelicht.

Op grond van artikel 125 Gemeentewet kan het gemeentebestuur bestuursrechtelijke handhaving²⁵² toepassen als een begraafplaats, crematorium, resomatorium of een bewaarplaats

²⁵¹ Categorie 3 in de Kamerbrief modernisering (staats)nood en crisisrecht, *Kamerstukken II* 2021/22, 29668, nr. 69.

²⁵² Deze rol vloeit voort uit de instemming die van oudsher van de gemeente nodig is voor het aanleggen van een begraafplaats of crematorium. Bovendien kan deze toezichtsrol gelezen worden in de verantwoordelijkheid van het college voor het dagelijks bestuur van de gemeente, als geregeld in artikel 160 Gemeentewet. Zie ook *Kamerstukken II*, 1985/86, nr. 3, artikelsgewijze onder artikel 159 (p. 141):

van asbussen of stofbussen zonder vergunning wordt gevestigd (artikel 39), niet wordt voldaan aan de voorwaarden verbonden aan opgraving (artikel 45), niet wordt voldaan aan de voorwaarden verbonden aan grootschalige ruiming (artikel 46), de sluiting van een begraafplaats niet wordt geëerbiedigd (artikel 55), of permanent as wordt verstrooid op een plaats zonder dat daarvoor een vergunning is verleend (artikel 66, vierde lid). Deze bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden bestaan uit het opleggen van een last onder bestuursdwang. Op grond van artikel 5:32 Awb mag ook een last onder dwangsom worden opgelegd. In de Wlb is echter momenteel geen grondslag opgenomen op grond waarvan de gemeente toezichthouders kan aanwijzen voor het toezicht op de naleving van de normen uit de in deze alinea reeds genoemde artikelen. Dat wordt met dit wetsvoorstel alsnog geregeld (artikel 84). Het aanwijzen van deze gemeentelijke toezichthouders is niet verplicht. De aangewezen toezichthouders beschikken over het instrumentarium omschreven in titel 5.2 van de Awb. Het gaat om het recht om inlichtingen te vorderen (artikel 5:16 Awb), het recht om inzage te vorderen (artikel 5:17, eerste lid Awb) en het recht om kopieën te maken (artikel 5:17, tweede lid, Awb).

Op twee onderdelen wordt de bestuursrechtelijke sanctionering uitgebreid. Ten eerste is dat het toezicht op grootschalige ruiming van graven, zoals beschreven in paragraaf 4.3.6 over het ruimen van graven. Ten tweede worden ten behoeve van de introductie van het bestuursrechtelijk toezicht op de schouw enkele wijzigingen aangebracht in de mogelijke sancties (artikelen 85 en 87), zie daarvoor verder paragraaf 10.2.

In dit wetsvoorstel worden de bestaande strafbaarstellingen gehandhaafd²⁵³ en wordt een aantal nieuwe strafbaarstellingen geïntroduceerd. In de eerste plaats wordt het opzettelijk overtreden van het gesloten stelsel van bestemmingen afzonderlijk strafbaar gesteld (artikel 89). Deze strafbaarstelling moet bijdragen aan het waarborgen van het gesloten stelsel van bestemmingen dat in dit wetsvoorstel, in navolging van de Wlb, is geregeld. Het geven van een bestemming aan een lichaam van een overledene op een andere wijze dan bij de wet voorzien is onder geen enkele omstandigheid toegestaan (paragraaf 2.3.1; artikel 3). Opzettelijk overtreden van die regel levert een misdrijf op (artikelen 90 en 91, tweede lid).

Beroepsverbod

Het Nederlandse strafrecht kent naast hoofdstraffen ook bijkomende straffen, zoals ontzetting van bepaalde rechten, waaronder het recht een beroep uit te oefenen (het zogenoemde beroepsverbod).²⁵⁴ Een beroepsverbod heeft een preventief karakter en dient om te voorkomen dat de persoon in de uitoefening van een beroep weer het strafbaar feit pleegt waarvoor hij is veroordeeld. Het is een straf die erg ingrijpend is. Hiermee moet niet lichtvaardig worden omgegaan. De ontzetting van het recht een beroep uit te oefenen is alleen mogelijk in de bij de wet bepaalde gevallen en indien het strafbare feit is begaan in de uitoefening van dat beroep. De ontzetting moet betrekking hebben op het recht op de uitoefening van een beroep dat in voldoende verband staat met beroep waarin het strafbare feit is begaan.²⁵⁵

Dit wetsvoorstel heeft als doel dat het lichaam van ieder overleden persoon bestemd wordt en regelt de wijze waarop het lichaam bestemd mag worden. Bij de bestemmingen die de wet toelaat, wordt het lichaam van een overledene op een waardige, verantwoorde manier bestemd. De wijze van bestemming is daarom uitputtend geregeld (dit is dus een gesloten wettelijk stelsel). Een nieuwe techniek voor bestemming wordt pas wettelijk geregeld nadat het door de Gezondheidsraad is beoordeeld op veiligheid, waardigheid en duurzaamheid en derhalve toelaatbaar wordt geacht. Als het lichaam op een andere manier wordt bestemd dan de wet toelaat, is het onzeker of dit lichaam daadwerkelijk en waardig zal worden bestemd. De lichamelijke integriteit van de overleden persoon kan door het 'onwettig' bestemmen van diens lichaam op ernstige wijze worden geschonden. Onwettige technieken kunnen ook de veiligheid van personen, zaken en het milieu in gevaar brengen. Niet alleen aan de overledene en de nabestaanden wordt tekortgedaan, maar de

“Hoewel de taken en bevoegdheden, opgesomd in artikel 209 van de huidige gemeentewet, geacht worden begrepen te zijn onder het dagelijks bestuur, hebben wij de opsomming niet overgenomen in het wetsontwerp.” Oorspronkelijk was deze taak, het handhaven der politie over het begraven en de begraafplaatsen, apart benoemd, zie ook artikel 209 Gemeentewet onder m. (Stb. 1931, 89).

²⁵³ Tijdens de consultatie kwam de vraag naar voren of hechtenis niet een veel te zwaar middel is bij bijvoorbeeld artikelen 15 en 23. Deze strafmaat is overgenomen uit de Wlb. De strafmaat is vergelijkbaar met artikel 67 Wet publieke gezondheid. Van een strafmaat moet ook een preventieve werking uitgaan. Het is aan de rechter om in het betreffende geval de passende straf te bepalen.

²⁵⁴ Zie artikelen 9 en 28, eerste lid onderdeel 5°, van het Wetboek van Strafrecht.

²⁵⁵ vgl. HR 8 september 2020, ECLI:NL:HR:2020:1378

samenleving als geheel kan gedupeerd worden. Dat dit zeer onwenselijk is blijkt uit de strafbaarstelling van het opzettelijk overtreden van het gesloten stelsel van bestemming als misdrijf.

Voor het bestemmen van het lichaam van een overleden persoon wordt vaak een uitvaartverzorger ingeschakeld. De opdrachtgever is meestal een nabestaande van de overledene. De zeggenschap over het lichaam van de overledene en de bijbehorende zorg wordt daarmee in belangrijke mate overgedragen aan de uitvaartverzorger en de professionals die de uitvaartverzorger inschakelt. Nabestaanden zijn afhankelijk van de uitvaartverzorger en die professionals voor het daadwerkelijk en waardig bestemmen van het lichaam van hun overleden dierbare. Zij moeten dan ook erop kunnen vertrouwen dat de uitvaartverzorger en die professionals hun werk goed doen. Gezien de belangrijke rol die de betrokken professionals hebben bij het bestemmen van het lichaam van een overledene, het belang dat wordt gediend met het bestemmen van een overleden lichaam op een bij wet voorgeschreven wijze, en het vertrouwen dat in professionals wordt gesteld om het lichaam conform de wettelijke regels te bestemmen, kan het opleggen van een beroepsverbod als bijkomende straf passend zijn om miststanden te voorkomen. In het wetsvoorstel wordt daarom de mogelijkheid geïntroduceerd om een beroepsverbod als bijkomende straf op te leggen in het geval het misdrijf als omschreven in artikel 89 is gepleegd, namelijk dat het lichaam opzettelijk bestemmen op een andere manier dan het gesloten stelsel van dit wetsvoorstel toelaat. Het is aan de rechter om te beoordelen of het opleggen van een beroepsverbod in het voorliggende geval passend is. Iemand die ondanks een beroepsverbod dat beroep uitoefent, begaat een misdrijf en kan worden gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie (artikel 195 van het Wetboek van Strafrecht).

4.3.17 Rechtsbescherming

Bij deze modernisering is eveneens gezien of het rechtsbeschermingsstelsel aan vernieuwing toe is. De Wlb bevat een eigen rechtsbeschermingsstelsel, namelijk beroep bij het college van gedeputeerde staten alvorens de rechtsgang naar de bestuursrechter open staat, dan wel beroep in eerste en enige aanleg bij de commissaris van de Koning bij besluiten die met spoed aangevochten moeten worden. Voorgesteld wordt om deze laatstgenoemde rechtsgang te laten blijven bestaan onder dit wetsvoorstel, zie verder paragraaf 11.1. Voorgesteld wordt om tegen besluiten zonder spoedeisend karakter de reguliere rechtsgang onder de Awb open te stellen als vervanging van de procedure waarin beroep open staat bij het college van gedeputeerde staten alvorens naar de bestuursrechter kan worden gegaan. Dit houdt in dat tegen alle besluiten die het gemeentebestuur neemt op basis van dit wetsvoorstel, met uitzondering van de besluiten bedoeld in de artikelen 28 en 74 (op grond van artikel 93), de bestuursrechtelijke rechtsgang open staat op grond van de Awb. Een voorbeeld van een dergelijk besluit is het besluit van het college om al dan niet een vergunning te verlenen voor het vestigen van een begraafplaats, crematorium of resomatorium of de geslotenverklaring van een begraafplaats. Deze wijziging brengt met zich dat belanghebbenden in bezwaar kunnen gaan bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. Tegen de beslissing op bezwaar kan beroep worden ingesteld bij de rechtbank en tegen de uitspraak van de rechtbank kan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.²⁵⁶ Ook kan aan de rechtbank respectievelijk de Afdeling bestuursrechtspraak een voorlopige voorziening (schorsing van het besluit) worden gevraagd.²⁵⁷ Deze wijziging van de rechtsgang wordt voorgesteld omdat op dit moment onvoldoende reden is om af te wijken van het reguliere stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming zoals in de Awb is neergelegd. Het feit dat het college beslist over de ingebruikname, sluiting of geslotenverklaring van een gemeentelijke begraafplaats zorgt wat de regering betreft niet voor een verstrengeling van de belangen van de gemeente of een slechtere positie van derde-belanghebbenden en wel om de volgende redenen.

Ten eerste is de gemeente weliswaar (mede-)eigenaar van een gemeentelijke begraafplaats, maar de gemeente is dat in de hoedanigheid van publiekrechtelijke rechtspersoon (artikel 2:1, eerste lid, BW). Het college is bevoegd om uit naam van de rechtspersoon privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten (artikel 160, eerste lid, onder d, van de Gemeentewet). In deze hoedanigheid handelt het college als rechtssubject en niet als drager van publiekrechtelijke rechten en verplichtingen. Het college beslist vervolgens in de hoedanigheid van bestuursorgaan over de ingebruikname, sluiting en geslotenverklaring van een gemeentelijke begraafplaats. Deze besluiten richten zich dan tot het college als rechtspersoon. (Derden-)belanghebbenden kunnen in bezwaar gaan tegen deze besluiten. Het college als bestuursorgaan beslist op het bezwaar. Als een (derde-

²⁵⁶ Artikel 8:1 jo. 7:1 jo. 8:104 Awb.

²⁵⁷ Artikel 10:43 Awb.

)belanghebbende het hier niet mee eens is, staat vervolgens de gang naar de bestuursrechter open die onafhankelijk een oordeel zal vellen over het geschil.²⁵⁸

Ten tweede is in de praktijk het privaatrechtelijk optreden van de gemeente (en de voorbereiding daarvan), het nemen van het primaire besluit voor de uitvoering van wettelijke taken en het nemen van het besluiten op bezwaar in de regel niet in één hand belegd binnen de gemeentelijke organisatie. Voor grote organisaties is het praktijk dat het primaire besluit en het besluit op bezwaar door verschillende afdelingen worden voorbereid en in mandaat worden genomen.²⁵⁹

Ten slotte betreft het geen unieke situatie. Deze systematiek wijkt niet af van andere domeinen waarin het gemeentebestuur een publiekrechtelijke taak uitvoert en de gemeente als rechtssubject ook gebonden is aan die regels, te denken valt aan bouwregelgeving, verkeersbesluiten en het kappen of vellen van bomen. Van het college wordt verwacht dat het als bestuursorgaan besluiten neemt die het algemeen publiek belang dienen, ook als deze besluiten zich richten tot de gemeente zelf. Het is in Nederland niet uitzonderlijk dat een besluit van een bestuursorgaan zich richt tegen de rechtspersoon waarvan het bestuursorgaan zelf deel uitmaakt. Bij deze besluiten wordt ervan uitgegaan dat het gemeentebestuur zelf maatregelen neemt om te voorkomen dat het belang van het college als onderdeel van het gemeentebestuur en het belang van het college als rechtspersoon verstrengeld raken of derde-belanghebbenden benadeeld worden.

Behouden ten opzichte van de Wlb is dat voor een tweetal soorten besluiten een afwijkende procedure is geregeld, en dat gaat om de beslissingen op verzoeken om een afwijkende termijn voor de bestemming te treffen (artikel 28, dat een opvolging is van het huidige artikel 17 Wlb) en over het verlot tot voor bestemming ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek of wetenschappelijk onderwijs (artikel 73, derde lid, voortzetting van artikel 68 Wlb). Omdat het hier gaat om zeer spoedeisende situaties, blijft voor deze besluiten de spoedberoepsprocedure binnen 24 uur bij de commissaris van de Koning behouden. Wegens de moeilijke uitvoerbaarheid waarvoor ook tijdens de consultatie aandacht is gevraagd, is overwogen om de afwijkmogelijkheid als voorzien in artikel 28 te laten vervallen. Gelet op het belang voor Hindoes om binnen 36 uur te kunnen cremen is toch aan deze afwijkmogelijkheid vast te houden. Er zijn geen signalen dat de rechtsbescherming hierdoor geschaad wordt. De commissaris van de Koning beslist onmiddellijk. In artikel 93 in samenhang met artikel 101 is voorgesteld om de uitzondering van beroep op het genomen besluit in administratief beroep, anders dan in de Wlb, niet in dit wetsvoorstel maar in de Awb te regelen.

Voorts stelt het wetsvoorstel voor een aantal besluiten schorsende werking van het bezwaar en beroep voor. Naast de besluiten waarvoor de hiervoor genoemde spoedberoepsprocedure openstaat bij de commissaris van de Koning, blijft die schorsende werking behouden voor de besluiten omtrent de vestiging van begraafplaatsen, crematoria en resomatoria en de geslotenverklaring van begraafplaatsen, ook nu daarvoor wordt voorgesteld dat de reguliere bezwaar- en beroepsprocedure zal gelden. Dit gaat om besluiten die bij uitvoering min of meer onomkeerbare gevolgen hebben. De regeling van de schorsende werking is in overeenstemming van artikel 6:16 Awb.

5. Verhouding tot hoger recht

5.1 Grondrechten en mensenrechten

De bestemming van het lichaam van de overledene vraagt om een zorgvuldige en duidelijke wettelijke regeling, omdat de uitvoering van een aantal bevoegdheden en procedures een beperking van grondrechten inhoudt. Ook onder de huidige Wlb gelden regels die grondrechten kunnen beperken. Gelet op het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) is het noodzakelijk om voor beperkingen van grondrechten dat deze neergelegd zijn in kenbare en voorzienbare regelgeving: de Grondwet vult daarop aan dat deze beperking tot een formele wettelijke basis herleidbaar moet zijn en voorzienbaar te maken welke maatregelen kunnen worden getroffen. Ook moeten de maatregelen noodzakelijk zijn en een legitiem doel dienen. In deze paragraaf worden de grondrechtelijke aspecten en de benodigde afwegingen met betrekking tot de beperkingen toegelicht. In het geval dit wetsvoorstel wijzigingen voorstelt ten opzichte van de Wlb welke implicaties hebben voor de grondrechten, wordt daarbij verwezen naar de paragraaf die de betreffende wijziging nader toelicht en ook ingaat op de

²⁵⁸ Artikel 8:1 in samenhang gelezen met 7:1 Awb.

²⁵⁹ L.M. Koenraad, K.H. Sanders, *Besluiten op bezwaar*, Deventer: Kluwer 2006, p. 137.

grondrechten. Dit wetsvoorstel kent ook een regeling voor het staatsnoodrecht, waarbij kan worden afgeweken van de bepalingen uit dit wetsvoorstel en ook beperking en afwijking van grondrechten mogelijk is. De regeling van het staatsnoodrecht en de verhouding tot de grondrechten zijn beschreven in paragraaf 4.3.15. Hierna wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan de bescherming van de lichamelijke integriteit, de godsdienstvrijheid en levensovertuiging, de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, het recht op gezin- en familieleden en het recht van eenieder op leven.

5.1.1 Lichamelijke integriteit

Algemeen

Artikel 11 Grondwet bepaalt dat eenieder recht heeft op onaantastbaarheid van zijn lichaam, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen. Dit grondrecht eindigt niet na overlijden. Volgens de grondwetsgeschiedenis 'eindigt het recht op onaantastbaarheid van het lichaam – opgevat als het recht op afweer van inbreuken van buitenaf op het lichaam – niet op het moment van iemands overlijden, maar blijft het daarna in beginsel voortbestaan. Dit betekent dat na iemands overlijden de staat of derden niet zonder meer over het stoffelijk overschot of bepaalde organen van het lichaam kunnen beschikken'.²⁶⁰ Voor ingrepen in de lichamelijke integriteit na overlijden geldt daarmee – net als bij leven – het vereiste van geïnformeerde toestemming.

De lichamelijke integriteit wordt na het overlijden beschermd en op onderdelen ook verbeterd ten opzichte van de Wlb. Net als in de Wlb is het toestemmingsvereiste in dit wetsvoorstel verankerd. Dat komt tot uitdrukking in het feit dat de wens of vermoedelijke wens van de overledene leidend is bij de keuze van de bestemming van zijn lichaam, voor zoverre dat redelijkerwijs verwacht mag worden. Verder wordt het zelfbeschikkingsrecht begrenst door de wettelijke regeling van de bestemmingen en is het strafbaar om een niet in de wet geregelde bestemming toe te passen. Daarnaast bevat dit wetsvoorstel nieuwe bevoegdheden in het kader van de schouw door de forensisch arts (in artikel 7), bevoegdheden ten aanzien van een onbekende overledene (in artikel 19) en de informatie- en toestemmingsplicht voorafgaand aan de uitvoering van invasieve handelingen (in artikel 31).

Onderzoek aan het lichaam in het kader van de schouw

In het wetsvoorstel wordt ten opzichte van de Wlb een aantal wijzigingen in de maatregelen ten behoeve van het vaststellen van de identiteit en de aard van het overlijden voorgesteld die raken aan de lichamelijke integriteit van de overledene. Dat is in de eerste plaats de grondslag voor het kunnen uitvoeren van een temperatuurmeting door een daartoe opgeleid opsporingsambtenaar in het kader van een overlijdensonderzoek, indien het optreden van de forensisch arts niet kan worden afgewacht (artikel 15, tweede lid). Zoals in paragraaf 4.2.4 is toegelicht, bevordert een zo vroeg mogelijke temperatuurmeting de kwaliteit van de schouw en is zij daarmee noodzakelijk voor de vaststelling van de aard van het overlijden. Indien een opsporingsambtenaar eerder ter plaatse is dan de forensisch arts en deze niet op korte termijn ter plaatse kan komen, is het voor het onderzoek naar de doodsoorzaak noodzakelijk dat de opsporingsambtenaar over kan gaan tot het meten van de lichaamstemperatuur. De temperatuurmeting is een invasieve handeling die een wettelijke grondslag vereist, omdat zij raakt aan de lichamelijke integriteit die is gewaarborgd in artikel 11 Grondwet. Invasief onderzoek moet voorzienbaar zijn bij of krachtens de wet.²⁶¹ Het wetsvoorstel voorziet in de bevoegdheid om uitsluitend voor het doel van het overlijdensonderzoek – ten behoeve van de openbare veiligheid en de volksgezondheid en dus in overeenstemming met artikel 8 EVRM – een temperatuurmeting aan het lichaam van overledene kunnen verrichten.

Het wetsvoorstel voorziet daarnaast in een wettelijke grondslag voor aanvullende onderzoekshandelingen aan het lichaam van de overledene door de forensisch arts. Dat onderzoek kan, zoals in paragraaf 4.2.3 is toegelicht, bestaan uit een beeldvormend onderzoek aan het lichaam van de overledene en het afnemen van lichaamsmateriaal van de overledene ten behoeve van verdere analyse. Bij deze onderzoeken is sprake van een inbreuk op het recht op lichamelijke integriteit. Beide onderzoeken kunnen worden verricht door of onder verantwoordelijkheid van een forensisch arts ten behoeve van de vaststelling van de aard van overlijden (een natuurlijke of niet-natuurlijke oorzaak) en de doodsoorzaak. Ten behoeve van de proportionaliteit is ervoor gekozen dat de forensisch arts alleen mag overgaan tot invasief onderzoek indien de forensisch arts deze noodzakelijk acht voor de vaststelling van de aard van het overlijden. Voor de achtergrond en uitleg over deze nieuwe bevoegdheden wordt verwezen naar paragraaf 4.2.3. De inzet van de

²⁶⁰ Kamerstukken II 1978/79, 15463, nr. 2, p. 5

²⁶¹ EHRM 13 januari 2015, nr. 61243/08 (*Elberte/Letland*).

bevoegdheid tot het verrichten van aanvullende onderzoekshandelingen mag uiteraard niet verder gaan dan noodzakelijk is voor het doel.

5.1.2 Vrijheid van godsdienst en levensovertuiging

Het recht om na overlijden het lichaam te bestemmen volgens de religieuze of levensbeschouwelijke rituelen en gebruiken van de overledene vloeit voort uit zijn of haar vrijheid van godsdienst of levensovertuiging (artikel 6 Grondwet, artikel 9 EVRM, artikel 10 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie en artikel 18 Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten). Het recht op een begraafplaats voor de religieuze en levensbeschouwelijke instellingen vloeit voort uit de collectieve vrijheid van godsdienst, indien begraven door de betreffende godsdienst als een essentieel onderdeel wordt gezien.²⁶² Dit wetsvoorstel bevat op enkele onderdelen een verduidelijking dan wel verbetering van de mogelijkheden om volgens godsdienstige en levensbeschouwelijke tradities te handelen bij de bestemming. In de eerste plaats wordt verduidelijkt dat de rechten die kerkgenootschappen onder de Wlb genieten ook toekomen andere religieuze- en levensbeschouwelijke instellingen. Dit is toegelicht in paragraaf 4.3.14. Hiermee wordt wettelijk gewaarborgd dat ook religieuze en levensbeschouwelijke instellingen buiten de joods-christelijke overtuiging op gelijke voet gefaciliteerd kunnen worden door de gemeente bij de inrichting van een eigen (deel van een) begraafplaats. In de tweede plaats zijn belemmeringen weggenomen die ervaren worden bij het begraven binnen 24 uur, wat een traditie is binnen bepaalde religies. Dit is toegelicht in paragraaf 4.1.3.

5.1.3 Het recht op privacy en bescherming van de persoonlijke levenssfeer

Verwerking persoonsgegevens

Op grond van dit wetsvoorstel worden tijdens het proces dat leidt tot de bestemming van het lichaam persoonsgegevens verwerkt. Hoewel de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) niet van toepassing is op overledenen²⁶³, acht de regering het wenselijk om uiteen te zetten waarom de verwerking van de gegevens van overledene (hierna 'persoonsgegevens') noodzakelijk is. Artikel 10 Grondwet bepaalt dat eenieder, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht heeft op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer. Ingevolge artikel 8, tweede lid, EVRM, is beperking van dit recht uitsluitend toelaatbaar indien de beperking is voorzien bij wet, zij een legitiem doel dient en zij 'noodzakelijk is in een democratische samenleving'.

Ten eerste worden persoonsgegevens verwerkt bij het invullen en overdragen van het A- en B-formulier (verklaring van overlijden en verklaring ten behoeve van de doodsoorzakenstatistiek). Deze formulieren geven aan dat een bepaalde persoon is overleden en in het geval van het B-formulier ook de doodsoorzaak van die persoon. De verwerking van deze gegevens is noodzakelijk, omdat aan de hand van de verklaring van overlijden een akte van overlijden kan worden opgemaakt, de Basisregistratie Personen kan worden bijgewerkt en een verlof voor het bestemmen van het lichaam kan worden afgegeven. Het vastleggen van het overlijden van een bepaalde persoon is van belang met het oog op de rechten en plichten die een persoon heeft tegenover de Staat. Verder is het identificeren van een persoon van belang met het oog op diens wens of vermoedelijke wens inzake het bestemmen van diens lichaam. Het verlof voor het bestemmen van het lichaam van overledene is van belang, omdat het afgeven van dit verlof moet borgen dat misdrijven niet onopgemerkt blijven. Het vaststellen van de doodsoorzaak is van belang voor de doodsoorzakenstatistiek en daarmee de volksgezondheid. Deze verwerking vindt onder de Wlb al plaats en brengt dus geen verandering in de bestaande praktijk. Er is op dit moment geen reden om deze procedure te herzien.

Ten tweede worden persoonsgegevens verwerkt bij het verlof tot bestemming. Deze persoonsgegevens hebben betrekking op de overledene. Nieuw hierbij is dat de laatste vier cijfers van het BSN-nummer van de overledene worden genoteerd op het verlof. Doel hiervan is dat deze cijfers worden overgenomen wanneer de overledene in de kist of een ander omhulsel wordt gelegd op de kist of een ander omhulsel en het bijgaande formulier. De Wlb kende hiervoor ook al een regeling, maar schreef niet voor welk cijfer dat moest zijn, waarmee er een risico is op verwisseling van overledenen. In het geval van een gezamenlijke bestemming dienen deze cijfers ook te worden vermeld op het identificerend middel. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 4.3.1.

²⁶² EHRM 10 juli 2001, nr. 41754/98 (*Johannis Kirche*) en EHRM 4 september 2014, nr. 68919/10 (*Peter/Duitsland*).

²⁶³ Overweging 27 van EU Verordening 2016/679.

Een verwerking van persoonsgegevens die in dit wetsvoorstel wordt geëxpliciteerd is dat, zoals nu ter uitvoering van artikel 21, derde lid, Wlb al gebeurt, voor de situatie dat de identiteit van de overledene niet kan worden vastgesteld, het afgenomen lichaamsmateriaal mag worden gebruikt voor het verrichten van DNA-onderzoek gericht op het vergelijken van DNA-profielen. Het daartoe op te stellen DNA-profiel kan worden opgenomen in de DNA-databank voor vermiste en ongeïdentificeerde personen van de politie (zie verder paragraaf 4.2.4).

Verder worden in navolging van de Wlb persoonsgegevens verwerkt in de registers, geregeld in artikel 40 en toegelicht in paragraaf 4.3.3. De functie van de registerplicht is dat de lichamen van overledenen of de overblijfselen ervan te traceren zijn, in ieder geval ten behoeve van de rechthebbenden, nabestaanden en opsporing. Daarmee beschermen de registers de openbare veiligheid en de nagedachtenis aan overledene ten behoeve van de nabestaanden.

Inzage persoonsgegevens ten behoeve toezicht op de schouw

Ten behoeve van het toezicht op de schouw wordt aan de IGJ onder meer de bevoegdheid toegekend om schouwverslagen in te zien. Schouwverslagen bevatten gegevens over de gezondheid van de overledene en raakt daarmee aan het medisch beroepsgeheim. Het medisch beroepsgeheim werkt door na het overlijden. Voor het toezicht op de naleving van artikel 74 is het noodzakelijk dat de IGJ het dossier, bestaande uit het patiëntendossier en het schouwverslag van de overleden personen kan inzien. Het gaat dan bijvoorbeeld om informatie uit het medisch dossier van de overledene over een eventuele medische aandoening of het gebruik van voorgeschreven medicatie. Dit is van belang om te kunnen controleren of de schouw van goede kwaliteit en goed niveau is en de schouw aan de regelgeving en geldende veldnormen voldoet. Tegen deze achtergrond voorziet dit artikel in het vereiste toezichtinstrumentarium. Voor zover de behandelend arts of forensisch arts uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift tot geheimhouding van het patiëntendossier of de genoemde formulieren, verslagen of mededeling verplicht is, kan deze beroepsbeoefenaar deze verplichting, in afwijking van artikel 5:20, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht, niet inroepen tegenover ambtenaren van de IGJ. Op deze ambtenaren rust namelijk dezelfde geheimhoudingsplicht als op de betrokken beroepsbeoefenaar.

5.1.4 Recht op gezins- en familielevens

Informatie over overlijden en afscheid

Uit artikel 8 EVRM volgt niet alleen bescherming van de persoonlijke levenssfeer en privacy, zoals juist beschreven, maar ook dat eenieder recht heeft op familie- en gezinsleven en dat inmenging van enig openbaar gezag alleen is toegestaan in de uitoefening van dit recht, voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Uit jurisprudentie volgt dat dit recht ook van toepassing is op het nemen van afscheid van een overleden familielid. Dat betekent dat eerstegraads en tweedegraads familie geïnformeerd dient te worden over het overlijden van een familielid, maar ook dat zij in de gelegenheid moeten zijn om afscheid te nemen, tenzij een zwaar belang zich daartegen verzet. Met dit wetsvoorstel wordt deze jurisprudentie gecodificeerd en gelden deze verplichtingen ook bij opgraving van overledene. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 4.3.10. Ook de verlenging van de grafrust van onbekende overledene moet bijdragen aan het afscheid kunnen nemen van die overledene, wanneer diens identiteit alsnog vast komt te staan (paragraaf 4.3.4).

Belang van de nagedachtenis

In het kader van de bescherming van het recht op privé- en familielevens wordt soms ook gerefereerd aan het belang van de nagedachtenis aan overledene.²⁶⁴ Het belang van nagedachtenis kan in specifieke gevallen worden teruggevoerd op het recht op privé- en familielevens dat wordt beschermd in artikel 8 EVRM. Dit grondrecht werkt weliswaar niet als zodanig door na overlijden, maar handelingen aan het lichaam van overledene kunnen in specifieke gevallen wel het recht op privé- en familielevens van de nabestaanden van overledenen raken, waaronder meer specifiek het belang van de nagedachtenis.²⁶⁵ In navolging van de Wlb beschermt dit wetsvoorstel het belang

²⁶⁴ Kamerstukken II 2022/23, 36200-VI, nr. 110.

²⁶⁵ Uit een aantal uitspraken van het Europese Hof van de Rechten van de Mens kan in specifieke omstandigheden het belang van de nagedachtenis gedestilleerd worden, zonder dat het belang van nagedachtenis expliciet wordt benoemd. Het gaat om het informeren van nabestaanden door de overheid, vertraging in het overdragen van het lichaam van overledene aan de nabestaanden, begraving

van de nagedachtenis op verschillende manieren. Ten eerste wordt voorzien in mogelijkheden om materie te bestemmen voor de nagedachtenis, namelijk het graf, de as of met dit voorstel de stof na resomatie. Daarbij worden ook extra mogelijkheden geregeld, zoals bij een particulier graf het verlengen van de grafrechten en bij de as het verstrooien of het meegeven van de asbus. Ook wordt voorzien in registers, zodat rechthebbenden en andere nabestaanden kunnen traceren waar iemand zijn bestemming heeft gekregen en wat er met de as na crematie of stof na resomatie is gebeurd (zie ook paragraaf 4.3.3). Ten slotte wil dit wetsvoorstel de nagedachtenis bij het bezoek aan begraafplaats beschermen door de kans op incidenten verder te verkleinen (paragraaf 4.3.6).

5.1.5 Recht op leven

Hoewel op het eerste gezicht wat verrassend, raakt ook artikel 2 EVRM, welke ziet op het recht op leven, aan dit wetsvoorstel bestemming lichamen overledenen. Met de bevoegdheden die worden neergelegd in dit wetsvoorstel, in combinatie met de reeds bestaande opsporingsbevoegdheden uit het Wetboek van Strafvordering, wordt ervoor gezorgd dat de Staat kan voldoen aan de positieve verplichting uit artikel 2 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM; het recht op leven) om bij overlijden te onderzoeken of een ander verantwoordelijk is voor de dood. Uit de rechtspraak van het EHRM volgt dat er een effectief onderzoek moet worden verricht naar de oorzaak van het overlijden in geval van verdachte omstandigheden ("there should be some form of effective official investigation when there is reason to believe that an individual has sustained life-threatening injuries in suspicious circumstances").²⁶⁶ Bij het bestaan van een redelijk vermoeden van schuld kunnen de opsporingsbevoegdheden uit het Wetboek van Strafvordering worden uitgeoefend. Dit wetsvoorstel bevat daarnaast bevoegdheden die kunnen worden uitgeoefend in een fase waarin nog onvoldoende feiten en omstandigheden zijn vastgesteld voor het bestaan van een verdenking, maar wel de noodzakelijke sporen moeten worden veiliggesteld om te voorkomen dat die verloren raken. De uitoefening van bevoegdheden in het kader van het overlijdensonderzoek loopt dan ook naadloos over in de uitoefening van bevoegdheden op grond van het Wetboek van Strafvordering. De mogelijkheden om de aard van overlijden vast te stellen en om een mogelijk misdrijf te kunnen onderzoeken, staan nader beschreven in paragraaf 4.2. Overigens kan dit onderzoek op gespannen voet staan met het recht op (tijdig) afscheid, zoals vastgelegd in artikel 8 EVRM en is het van belang dat dit opsporingsonderzoek daarom niet langer duurt dan noodzakelijk.²⁶⁷

5.2 Europees recht

Dit wetsvoorstel beperkt de uitvoering van begraving, crematie en resomatie van het lichaam van een overledene tot specifieke plaatsen, namelijk plaatsen die zijn aangewezen en een vergunning hebben als begraafplaats, crematorium en resomatorium. Het verrichten van begraving, crematie of resomatie gebeurt gewoonlijk tegen vergoeding en is daarmee een activiteit die valt binnen het bereik van het vrij verkeer van vestiging en diensten (artikel 56 en 57 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)). Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de diensten op de interne markt (PbEU 2006, L 376, hierna: de Dienstenrichtlijn) en de Dienstenwet, waarin in deze richtlijn in Nederland onder andere geïmplementeerd is, zijn het kader waaraan het in dit wetsvoorstel voorgestelde vestigingsstelsel getoetst moet worden. In deze paragraaf wordt deze toetsing beschreven.

De Wlb kent al van oudsher vestigingseisen voor begraafplaatsen en later ook crematoria. Dit is beschreven in paragraaf 4.3.13 van deze memorie van toelichting. Dit wetsvoorstel beoogt de regels voor vestiging te uniformeren en in lijn te brengen met zowel de Gemeentewet als met de Dienstenwet die ter implementatie van de Dienstenrichtlijn tot stand is gekomen. Het voorgestelde

van een vroeggeboren in een gemeenschappelijk graf zonder instemming van de moeder en de aanwezigheid van een gedetineerde bij een begrafenis. Zie ook
 EHRM 24 april 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:0424JUD000458709, ro. 38.;
 EHRM 26 maart 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0326JUD002179408, ro. 74;
 EHRM 30 oktober 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:1030JUD003779497;
 EHRM 14 februari 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0214JUD005552500;
 EHRM 12 november 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:1112JUD002676195.

²⁶⁶ Zie o.a. EHRM 14 april 2015, nr. 24014/15 (Mustafa Tunç en Fecire Tunç tegen Turkije), par. 171 en EHRM 11 februari 2014, nr. 69527/10 (Vasilca tegen Moldavië), par. 28.

²⁶⁷ Zie bijvoorbeeld EHRM 8 november 2022, nr. 28336/12 (*Aygün/België*), ECLI:CE:ECHR:2022:1108JUD002833612

uniforme stelsel brengt kort gezegd met zich mee dat grond waar begraafplaatsen, crematoria en resomatoria zich kunnen vestigen wordt aangewezen door de gemeenteraad, waarna het college van burgemeester en wethouders vergunningen verleent aan specifieke organisaties om een begraafplaats, crematorium of resomatorium te vestigen en als zodanig in gebruik te nemen. De gemeente zelf kan de organisatie zijn die de begraafplaats, het crematorium of het resomatorium in gebruik neemt, maar het kan ook een kerkgenootschap, rechtspersoon of natuurlijke persoon zijn. De vergunningsduur is voor onbepaalde duur.

Dit vestigingsstelsel heeft ook tot gevolg dat indien een in een andere EU-lidstaat gevestigde ondernemer die een begraafplaats, crematorium of resomatorium wil vestigen in Nederland en daar zijn diensten wil aanbieden een vergunning nodig heeft voordat hij een begraafplaats, crematorium of resomatorium kan vestigen en in gebruik kan nemen. Daarmee hebben de voorgestelde regels een potentieel effect op het vrije handelsverkeer tussen de lidstaten van de EU. Het voorgestelde stelsel valt onder de Europeesrechtelijke definitie van 'vergunningenstelsel', zoals gedefinieerd in artikel 4, zesde lid, van de Dienstenrichtlijn. Dit heeft tot gevolg dat het stelsel moet voldoen aan de artikelen 9 e.v. van de Dienstenrichtlijn en valt onder hoofdstuk 5 van de Dienstenwet. Op grond van artikel 9 van de Dienstenrichtlijn is een dergelijk stelsel gerechtvaardigd als het geen discriminerende werking heeft, een van de in de Dienstenrichtlijn genoemde dwingende redenen van algemeen belang dient, geschikt is dat doel te bereiken en aan dat doel evenredig is.

Het in dit wetsvoorstel voorgestelde vergunningenstelsel is in overeenstemming met deze drie voorwaarden en daarom niet in strijd met de Dienstenrichtlijn. Ten eerste wordt er in de vergunningaanvraag geen onderscheid gemaakt naar nationaliteit. Dat maakt dat elke verrichter, ook gevestigd in andere lidstaten, op dezelfde voet als in Nederland gevestigde verrichter in aanmerking kan komen voor een vergunning. Ten tweede is het in het belang van de menselijke waardigheid om te voorzien in een gepast begraven, cremieren en straks ook resomatie. Ook is het in het belang van de omgeving en de openbare orde dat uitvaarten naar behoren kunnen geschieden en dat de inrichting van de rustplaatsen daarmee in overeenstemming is. De menselijke waardigheid en openbare orde zijn te beschouwen als een dwingende reden van algemeen belang in het EU-recht.²⁶⁸ Artikelen 38 en 39 dienen deze belangen. Met de beperking dat slechts grond in gebruik genomen mag worden voor een begraafplaats, crematorium of resomatorium die daartoe is aangewezen wordt er, ten derde, voor gezorgd dat de specifieke functie goed past in de omgeving. Die beoordeling is aan de gemeenteraad als volksvertegenwoordigend orgaan. Deze aanwijzingsbevoegdheid sluit nauw aan bij de bevoegdheid om de functieverdeling van grond vast te stellen bij het omgevingsplan en straks, na de inwerkingtreding van de Omgevingswet, het omgevingsplan. De beperking is hiermee qua aard beperkt en geschikt om het doel – een gepaste en waardige rustplaats van overledenen – te bereiken. Bij de vergunningverlening door het college wordt vervolgens preventief – voordat men kan overgaan tot begraving, crematie of resomatie – getoetst of het in gebruik nemen van de grond voor die functie aan de in dit wetsvoorstel voorgestelde wettelijke vereisten voldoet. Omdat de bestemming van het lichaam van de overledene onomkeerbare effecten heeft, is het noodzakelijk in het belang van de openbare orde en menselijke waardigheid dat vooraf getoetst wordt of een verrichter aan de wettelijke voorschriften kan voldoen. Alleen door vooraf te toetsen kan worden voorkomen dat daar handelingen worden uitgevoerd die in strijd zijn met de menselijke waardigheid of lichamelijke integriteit. Alternatieven zoals controles achteraf zijn niet effectief, omdat overtredingen niet meer hersteld kunnen worden. Een vergunning is een geschikt instrument om preventief te kunnen beoordelen of een verrichter voldoet aan de gestelde eisen. Het college toetst aan de wettelijke vereisten zoals die worden voorgesteld in dit wetsvoorstel of de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving. Deze criteria zijn duidelijk en ondubbelzinnig, objectief, vooraf openbaar bekendgemaakt, transparant en toegankelijk.

Omdat de Dienstenrichtlijn en Dienstenwet van toepassing zijn, geldt de positieve beschikking bij niet-tijdig beslissen, ook wel 'lex silencio positivo' genoemd, van paragraaf 4.1.3.3 van de Awb, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald (artikel 28 Dienstenwet). Artikel 39, derde lid, van dit wetsvoorstel bevat deze wettelijke afwijking, vanwege de hiervoor genoemde onomkeerbaarheid van de gevolgen van onrechtmatige verrichtingen bij het in gebruik nemen van begraafplaatsen, crematoria en resomatoria. In de huidige Wlb is bij crematoria al sprake van een negatieve beschikking bij niet tijdig beslissen en dat wordt met dit wetsvoorstel voortgezet. Zoals hiervoor aangegeven dient deze preventieve toets de menselijke waardigheid en openbare orde en is het van belang dat in alle gevallen wordt beoordeeld of de vestiging en ingebruikname voldoet aan de gestelde regels die deze belangen dienen. Deze afwijking is, gerechtvaardigd en

²⁶⁸ Preambule bij de Dienstenrichtlijn, overweging 40-41.

noodzakelijk wegens dwingende redenen van algemeen belang, te weten de bescherming van de openbare orde, waaronder de menselijke waardigheid. Wanneer in casu een vergunning van rechtswege ten onrechte is verleend, kan dit ernstige, onomkeerbare schade voor de overledene en de nabestaanden tot gevolg hebben. Ten behoeve van de aanvrager bevat het wetsvoorstel daarom wel een regeling voor het niet tijdig beslissen, waarbij het college van gedeputeerde staten intervenueert. Het college van gedeputeerde staten bepaalt op verzoek een nieuwe termijn waarbinnen het besluit alsnog wordt genomen. Is het besluit voor afloop van deze termijn niet genomen, dan wordt het college van burgemeester en wethouders geacht afwijzend te hebben beschikt en kan de aanvrager in bezwaar gaan tegen de afwijzing van de beschikking (artikel 1:3, vierde lid, in samenhang met de artikelen 7:1 en 8:1 Awb).

Gelet op het beginsel van wederzijdse erkenning (artikel 10, derde lid, eerste volzin, van de Dienstenrichtlijn) moet bij een vergunningverlening acht worden geslagen op artikel 30 van de Dienstenwet. Een gemeente moet nagaan of eisen worden gesteld waaraan de aanvrager al voldoet. Is dat het geval, dan hoeft hij niet opnieuw die eisen te voldoen. Eisen en controles mogen elkaar niet overlappen. Gemeenten die willen nagaan of sprake is van overlap, kunnen hierover informatie inwinnen bij het zogeheten contactpunt, dat in Nederland is ondergebracht bij het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

Op grond van artikel 39, vijfde lid, van de Dienstenrichtlijn geldt een notificatieplicht aan de Europese Commissie. Hieraan zal gevolg worden gegeven.

6. Verhouding tot nationaal recht

6.1 Wetboek van Strafrecht

Het Wetboek van Strafrecht kent vier specifieke strafbaarstellingen – de artikelen 148 tot en met 151 – op grond waarvan de daarin omschreven gedragingen met betrekking tot het lichaam van de overledene strafbaar zijn. Artikel 148 Sr stelt het opzettelijk verhinderen of belemmeren van de geoorloofde toegang tot of het geoorloofd vervoer van een lijk naar een begraafplaats of crematorium strafbaar. In artikel 149 Sr wordt het opzettelijk schenden van een graf of het opzettelijk en wederrechtelijk vernielen of beschadigen van een op een begraafplaats opgericht gedenkteken strafbaar gesteld (grafschennis). Artikel 150 Sr stelt het opzettelijk en wederrechtelijk opgraven en wegnemen van een lijk of het verplaatsen en vervoeren van een opgegraven of weggenomen lijk strafbaar. Ten slotte is het begraven, verbranden, vernietigen, verbergen, wegvoeren of wegmaken van een lijk met het oogmerk om het feit of de oorzaak van overlijden, dan wel het dood ter wereld komen te verhelen, in artikel 151 Sr strafbaar gesteld. Deze vier strafbaarstellingen zijn misdrijven tegen de openbare orde. Daarnaast is het plegen van openlijk geweld tegen een lichaam van de overledene op grond van artikel 141 Sr strafbaar. De strafbaarstellingen die in navolging van de Wlb in de artikelen 88 tot en met 90 van dit wetsvoorstel zijn neergelegd, vormen een aanvulling op de in het Wetboek van Strafrecht opgenomen strafbaarstellingen.

6.2 Gemeentewet en Financiële-verhoudingswet

In dit wetsvoorstel worden taken en bevoegdheden toegekend aan het gemeentebestuur, zowel aan de burgemeester als het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad. Op de uitvoering van die taken en de uitoefening van die bevoegdheden is de Gemeentewet als lex generalis van toepassing. Dit wetsvoorstel bevat geen regels waarmee van de Gemeentewet wordt afgeweken. Dat betekent bijvoorbeeld dat voor de vaststelling van gemeentelijke verordeningen ter uitvoering van dit wetsvoorstel, de heffing van leges en de besluitvorming over de vestiging van een gemeentelijke begraafplaats, crematorium of resomatorium en de eventuele oprichting van een overheidsdeelneming of gemeenschappelijke regeling de regels van de Gemeentewet (en Wet gemeenschappelijke regelingen) gelden. Op grond van artikel 125 Gemeentewet kan het college of de burgemeester bestuursrechtelijk optreden tegen overtreding van bepaalde normen in dit wetsvoorstel door het opleggen van een last onder bestuursdwang. In paragraaf 10.3 wordt het toezicht nader toegelicht.

De grafrechten van de gemeentelijke begraafplaatsen worden geheven op basis van artikel 219 van de Gemeentewet. Artikel 229b van de Gemeentewet regelt daarvoor dat die rechten niet hoger mogen zijn dan de kosten voor de dienstverlening. De kosten die worden verhaald moeten herleidbaar zijn tot de gemeentelijke begroting. Artikel 10, onderdeel c van het besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten regelt op grond van artikel 22 Financiële-verhoudingswet dat gemeenten in de paragraaf lokale heffingen bij de begroting de volgende informatie opnemen:

‘een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen, waarin inzichtelijk wordt gemaakt hoe bij de berekening van tarieven van heffingen, die hoogstens kostendekkend mogen zijn, wordt bewerkstelligd dat de geraamde baten de ter zake geraamde lasten niet overschrijden, wat de beleidsuitgangspunten zijn die ten grondslag liggen aan deze berekeningen en hoe deze uitgangspunten bij de tariefstelling worden gehanteerd.’

6.3 Algemene wet bestuursrecht

Zoals in paragraaf 4.3.17 is uitgewerkt staat tegen besluiten die geen spoedeisend karakter hebben de reguliere rechtsgang zoals geregeld in de Awb open. Zo kan bijvoorbeeld tegen een besluit tot vestiging van een begraafplaats, crematorium of resomatorium in bezwaar worden gegaan bij het bestuursorgaan en in beroep bij de bestuursrechter. Dit brengt eveneens met zich mee dat bij de voorbereiding van de besluiten en de rechtsgang die daartegen open staat voldaan moet worden aan de eisen die de Awb aan de besluitvorming stelt.

6.4 Burgerlijk wetboek

Het BW is leidend bij civielrechtelijke betrekkingen tussen burgers onderling. De huidige Wlb is een bijzondere wet (lex specialis) ten opzichte van het BW en dat blijft ook het geval voor het onderhavige wetsvoorstel. Dat betekent bijvoorbeeld dat voor de vestiging en uitgifte van grafrechten primair het BW van toepassing is, tenzij voor bepaalde aspecten in dit wetsvoorstel een hiervan afwijkende regeling wordt opgenomen, zoals ten aanzien van de termijnen van de grafrechten en de mogelijkheden om een graf te ruimen bij verwaarlozing. De bepalingen uit de Wlb zijn regels van dwingend recht, waarvan niet bij overeenkomst mag worden afgeweken. Dit wetsvoorstel bevat ook regels voor overeenkomsten die worden gesloten in het kader van de bestemming van het lichaam van de overledenen en de voorbereiding daarvan. Verder vult dit wetsvoorstel de regeling voor overeenkomsten op basis van het consumentenrecht uit het BW op een tweetal onderdelen aan: door een informatie- en toestemmingsplicht bij postmortale invasieve handelingen (artikel 31 en nader toegelicht in paragraaf 4.3.2) en het stellen van een minimumtermijn voor het vestigen van grafrechten (artikel 43, derde lid), dat onder de Wlb al bestaat (artikel 28, eerste lid, Wlb). In paragraaf 11.2 wordt dit nader toegelicht.

Verder regelt het BW, in samenhang met de de Wlb, wat er moet gebeuren na het overlijden, in het bijzonder de aangifte van overlijden bij de burgerlijke stand (de artikelen 1:19f tot en met 1:19i BW) en de openingstijden van de burgerlijke stand (artikel 1:16c BW). Onderdeel van de aangifte van overlijden is de verklaring van natuurlijk overlijden, welke is geregeld in de Wlb en in artikel 7 van dit wetsvoorstel. Verder bevat het BW regels over de afwikkeling van de nalatenschap en regels over uitvaartverzekeringen, welke raken aan de bekostiging van de uitvaart en van belang kunnen zijn voor het verhalen van de kosten door gemeenten, vastgelegd in de huidige Wlb en voorgesteld in artikel 34 van het wetsvoorstel²⁶⁹.

6.5 Omgevingswet

De Omgevingswet stelt met het oog op duurzame ontwikkeling regels ten aanzien van het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Artikel 1.2 van de Omgevingswet definieert de fysieke leefomgeving, welke in ieder geval onder meer bestaat uit bouwwerken, infrastructuur, bodem, water, lucht en natuur. Omdat het lichaam van overledene wordt bestemd in de fysieke leefomgeving, is de Omgevingswet van toepassing op het bestemmen van lichamen. Zo stelt het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) onder de Omgevingswet specifieke regels ten aanzien van crematoria. De introductie van resomatie raakt ook de fysieke leefomgeving, het onderzoeksrapport²⁷⁰ over de afvoer van het effluent gaat daar nader op in. Daarom wordt nadere regelgeving in het Bal ten aanzien van resomatie en het effluent beoordeeld. Regels inzake resomatie en het effluent zullen aldaar worden toegelicht. Verder kunnen ter bescherming van de leefomgeving nadere regels worden gesteld in het gemeentelijk omgevingsplan, zoals bijvoorbeeld voor begraven en strooivelden.²⁷¹

²⁶⁹ artikel 3:288 BW, onder b; artikel 4:7 BW; artikel 6:108 BW; artikel 7:967 BW.

²⁷⁰ Bijlage 1122385 bij Kamerstukken II 2023/24, 30696, nr. 58.

²⁷¹ Het omgevingsplan en de waterschapsverordening kunnen ook regels stellen voor het verstrooien van as (en stof) buiten strooivelden. In elk geval is de specifieke zorgplicht van het omgevingsplan (gemeente), waterschapsverordening (regionaal water), Bal art. 6.6 (rijkswater) en Bal art. 7.6 (Noordzee) van toepassing.

Verder is de Wet Ruimtelijke ordening opgegaan in de Omgevingswet. Daarmee is er geen sprake meer van een gemeentelijk bestemmingsplan, maar van een gemeentelijk omgevingsplan, ook vastgesteld door de gemeenteraad. Het omgevingsplan bepaalt welke activiteiten in welk gebied toegestaan zijn. Wanneer bepaalde activiteiten gevolgen hebben voor de leefomgeving, kan de gemeente in het omgevingsplan regels stellen aan die activiteiten waar die regels voorheen waren vastgelegd in gemeentelijke verordeningen. De overgang van bestemmingsplan naar omgevingsplan betekent verder dat weliswaar een adequate functie aanduiding aan de locatie moet worden gegeven, maar is verder niet geborgd dat begraafplaatsen en crematoria als zodanig in het omgevingsplan aangeduid hoeven te worden.²⁷² Dit raakt aan de mogelijkheden tot de vestiging van begraafplaatsen, crematoria en resomatoria in een bepaald gebied. Verder raakt dit aan de verordenende bevoegdheid van de gemeente op grond van artikel 98 (artikel 90 Wlb)artikel. Vrijwel elke gemeente heeft een beheersverordening begraafplaatsen. De gemeentelijke beheersverordening begraafplaatsen omvat een aantal bepalingen die betrekking hebben op (een wijziging van) de fysieke leefomgeving. Die bepalingen moeten in het omgevingsplan worden opgenomen. Er zijn ook verordeningsbepalingen die naar het omgevingsplan mogen en waar gemeenten zelf een keuze voor verordening of omgevingsplan kunnen maken. Ook zijn er bepalingen in de model Beheersverordening begraafplaatsen die niet mogen worden opgenomen in het omgevingsplan. De VNG heeft een 'Handreiking Beheersverordening begraafplaatsen en omgevingsplan' opgesteld voor inhoudelijke aanpassing van de beheersverordening begraafplaatsen in verband met de Omgevingswet.

6.6 Wetten op het terrein van de volksgezondheid

Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (Wet BIG)

Voor de volledigheid merkt de regering het volgende op. Zoals in paragraaf 4.2.6 van deze toelichting is aangegeven zijn op het beroep van arts de regels over registratie en beroepstitelbescherming van toepassing, zoals opgenomen in de Wet BIG. Degene die als arts in het BIG-register ingeschreven staat, is ingevolge de Wet BIG tevens onderworpen aan tuchtrechtspraak ter zake van (onder meer) 'enig ander handelen of nalaten in strijd met hetgeen een behoorlijk beroepsbeoefenaar betaamt' als bedoeld in artikel 47, eerste lid, onder b, Wet BIG. Een tuchtmaatregel beoogt primair correctie van gemaakte fouten in de professionele beroepsuitoefening om herhaling van gemaakte fouten te voorkomen en daarmee het niveau van de beroepsbeoefening op peil te houden. De (kwaliteit van de) schouw kan daarom net als nu het geval is, ook op grond van voornoemd artikel 47 Wet BIG aan de orde worden gesteld. In dat geval zal daarbij ook rekening moeten worden gehouden met de kwaliteitseisen die ingevolge de onderhavige wet aan de schouw worden gesteld. De Wet BIG geldt overigens ook voor bijvoorbeeld de ingeschakelde radioloog (artikel 7) en de (forensisch) patholoog (artikelen 22 en 23).

Wetsvoorstel zeggenschap lichaamsmateriaal (Wzl)

De Wzl regelt algemene vereisten waaronder handelingen met lichaamsmateriaal mogen worden verricht. Daarbij gaat het om alle soorten lichaamsmateriaal, zowel afgenomen bij leven als na overlijden, waaronder lichaamsmateriaal dat vrijkomt bij ontleding van een lichaam. Met de Wzl wordt de zorgvuldige omgang met lichaamsmateriaal geborgd en de individuele zeggenschap van donoren over het gebruik van lichaamsmateriaal verstevigd en in balans gebracht met andere doelen van grote maatschappelijke waarde, zoals het gebruik van dat materiaal voor medisch-wetenschappelijk onderzoek. Ingevolge de Wzl zal geïnformeerde toestemming moeten worden gevraagd aan de donor voor gebruik van lichaamsmateriaal voor een ander doel dan de geneeskundige behandeling, tenzij sprake is van een in de Wzl opgenomen uitzonderingsgrond (waaronder medisch- of biologisch-wetenschappelijk onderzoek). Naast deze regels over de zeggenschap voorziet de Wzl in regels over verschillende aspecten van het beheer (bewaren van lichaamsmateriaal), waaronder regels over de informatievoorziening aan donoren, regels over het door de beheerder verstrekken van lichaamsmateriaal voor het gebruik daarvan of de overdracht van het materiaal aan een andere beheerder (inclusief import van lichaamsmateriaal), de verplichting om een reglement beschikbaar te hebben waarin het beleid van de beheerder is vastgelegd, en regels over de vernietiging van lichaamsmateriaal. Tot slot stelt de Wzl regels over de medisch-ethische toetsing. De Wzl is van toepassing op handelingen:

- met lichaamsmateriaal dat is of wordt afgenomen op het gebied van of in verband met de geneeskunst of de medische en biologische wetenschap, en
- waarmee een ander doel wordt beoogd dan, kort gezegd, genezing van de donor als bedoeld in artikel 7:446, tweede lid, onderdeel a, van het Burgerlijk Wetboek.

²⁷² Zie ook paragraaf 4.3.13

Binnen deze reikwijdte zijn er verschillende wettelijke regimes waaronder lichaamsmateriaal beschikbaar komt. Deze wetten gaan in beginsel vóór het algemene kader dat de Wzl biedt. De bepalingen van de Wzl zijn op (onderdelen van) deze wetten alleen van toepassing voor zover deze wetten niet voorzien in regels over zeggenschap, beheer of medisch-ethische toetsing voor de handelingen met het lichaamsmateriaal. De wetten waarop de Wzl aanvullend werkt zijn opgesomd in artikel 2, tweede lid, onder a, Wzl. Daartoe behoort ook de Wlb en daarmee – na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel – ook dit wetsvoorstel. Voor een toelichting op de aanvullende werking op de Wlb wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wzl²⁷³ en paragraaf 2.9 van de bijlage bij de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer over de Wzl.²⁷⁴

Ten slotte zijn er ook andere wetten op het terrein van de volksgezondheid die verband houden met de lichamen van overledenen, namelijk de Wet op de orgaandonatie en de Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding. Dit wetsvoorstel wijzigt niets aan het bij of krachtens die wetten regelde.

6.7 Het Wetboek van Strafvordering

Eerder in deze memorie van toelichting kwam aan de orde dat de uitoefening van bevoegdheden in het kader van het overlijdensonderzoek naadloos kan overlopen in de uitoefening van bevoegdheden op grond van het Wetboek van Strafvordering. Het overlijdensonderzoek zoals gedefinieerd in dit wetsvoorstel is gericht op het ontdekken van mogelijke strafbare feiten en vindt onder gezag van de officier van justitie plaats. Daarmee is in feite al sprake van opsporing (als bedoeld in artikel 132a van het Wetboek van Strafvordering). De opsporingsambtenaar kan bevoegdheden uit het Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv) uitoefenen, als het redelijke vermoeden bestaat dat het overlijden het gevolg is van een strafbaar feit. Naarmate bevoegdheden ingrijpender zijn, zijn aan de uitoefening van die bevoegdheden strengere toepassingscriteria gekoppeld. Zo is voor de uitoefening van meer ingrijpende bevoegdheden een bevel van de officier van justitie vereist, en de officier van justitie heeft in voorkomende gevallen een machtiging van de rechter-commissaris nodig om een bevel te kunnen geven. Met betrekking tot onderzoek aan overleden personen geldt op dit moment dat, volgens vaste rechtspraak van de Hoge Raad, het lichaam van een overleden slachtoffer of verdachte van een strafbaar feit in beslag kan worden genomen op grond van artikel 94, eerste lid, Sv, waarna de officier van justitie op grond van artikel 150 Sv een deskundige kan benoemen die verder onderzoek kan verrichten aan het lichaam (Zie onder meer HR 7 maart 1944, NJ 1944/455 en HR 20 november 1990, NJ 1991/302). Zo vloeit de bevoegdheid van de officier van justitie tot bijvoorbeeld het laten verrichten van een DNA-onderzoek aan een overleden verdachte in de optiek van de Hoge Raad voort uit de algemene strafvorderlijke bevoegdheid van de officier van justitie om deskundigen te benoemen.

Eén en ander wordt meer geconcretiseerd in het wetsvoorstel voor een nieuw Wetboek van Strafvordering. Het wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering is op 1 april 2025 aangenomen door de Tweede Kamer. In de memorie van toelichting is in dit verband overwogen dat in het huidige wetboek onvoldoende is verdisconteerd dat een beperking van het recht op onaantastbaarheid van iemands lichaam dat bij de uitvoering van een of meer onderzoeken aan een inbeslaggenomen overledene in het geding is, in het licht van de artikelen 11 Grondwet en 8 EVRM binnen redelijke grenzen met de nodige nauwkeurigheid dient te worden omschreven. Om deze reden worden de onderzoeken waarvan het van belang is dat zij ten behoeve van de waarheidsvinding bij overleden verdachten en slachtoffers kunnen worden verricht, benoemd in Boek 2, Hoofdstuk 6, van het nieuwe Wetboek van Strafvordering en worden tevens de voorwaarden opgenomen waaronder die onderzoeken bij hen kunnen worden gedaan (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 462).

Het voorgaande komt concreet tot uitdrukking in artikel 2.6.24 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. In deze bepaling is neergelegd dat de officier van justitie kan bevelen dat aan een inbeslaggenomen overleden verdachte, aan een inbeslaggenomen overleden persoon ten aanzien van wie wordt vermoed dat hij slachtoffer is van het misdrijf dat tot de inbeslagneming heeft geleid, of aan een inbeslaggenomen lichaamsdeel van een overleden verdachte of slachtoffer, een

²⁷³ Kamerstukken II 2022/23, 35844, nr. 3.

²⁷⁴ Kamerstukken II 2022/23, 35844, nr. 9. Nazending bijlage bij de nota naar aanleiding van het verslag van de Wet zeggenschap lichaamsmateriaal (Wzl): overzicht aanvullende werking van de Wzl.

sectie of een ander onderzoek wordt verricht. Ook kan de officier van justitie bevelen dat een van de onderzoeken, bedoeld in de Titels 6.2 tot en met 6.5 van Boek 2, wordt verricht. Het gaat dan onder meer om onderzoek aan de kleding, aan het lichaam en in het lichaam, om het nemen van vingerafdrukken en gezichtsopnamen ter identiteitsvaststelling, om onderzoek naar gebruik van geweldbevorderende middelen, DNA-onderzoek en onderzoek naar een ernstige besmettelijke ziekte. Opmerking verdient – mede in reactie op hetgeen de politie in zijn consultatieadvies naar voren heeft gebracht – dat het voorgaande niet betekent dat iedere handeling door een opsporingsambtenaar aan het lichaam van een overledene moet worden voorafgegaan door een bevel van de officier van justitie. Artikel 2.6.24 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering biedt het kader voor het verrichten van onderzoek aan het lichaam van een overledene als sprake is van een verdenking. In deze bepaling staan de toepassingscriteria voor het geven van een bevel om dergelijk onderzoek te verrichten (zoals het vereiste dat het lichaam in beslag is genomen). Als aan die criteria is voldaan, kan de officier van justitie op grond van artikel 2.6.24 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering het bevel geven dat “een sectie of een ander geneeskundig onderzoek wordt verricht, en, al dan niet in het kader daarvan, een of meer onderzoeken als bedoeld in de Titels 6.2 tot en met 6.5 worden verricht”. Het is vervolgens aan de opsporingsambtenaren die uitvoering geven aan dat bevel om te bepalen welke van die onderzoeken moeten worden verricht. En aan de officier van justitie om, voor de onderzoeken waarvoor dat nodig is, deskundigen te benoemen. De toepassingscriteria die voor de uitoefening van de bevoegdheden in Titels 6.2 tot en met 6.5 bij levenden gelden, zijn niet van toepassing als het gaat om lichaamsonderzoek bij een overledene. Een andere redenering – waarbij de officier van justitie voor elke onderzoekshandeling aan het lichaam van de overledene een apart bevel zou moeten geven – zou tot het moeilijk te rechtvaardigen gevolg leiden dat voor het verrichten van bijvoorbeeld kledingonderzoek bij een overledene een bevel van de officier van justitie zou zijn vereist, terwijl zo’n bevel niet is vereist voor het uitoefenen van de desbetreffende bevoegdheid bij een levende persoon (zie artikel 2.6.6 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering). Dat is uiteraard niet de bedoeling.

6.8 Erfgoedwet

De Erfgoedwet bevat het wettelijke kader voor de archeologische monumentenzorg. De verhouding tussen die wet en dit wetsvoorstel is in het bijzonder van belang wanneer menselijke resten tevens een archeologische vondst vormen. Artikel 2, vierde lid, bepaalt daarom dat de Wblo niet van toepassing is op menselijke resten die een archeologische vondst zijn als bedoeld in artikel 1.1 van de Erfgoedwet. Daarmee wordt voorkomen dat archeologische menselijke resten tevens onder de procedures van de Wblo vallen.

De beide wettelijke stelsels kunnen elkaar in de praktijk raken, met name bij het aantreffen van menselijke resten waarvan niet onmiddellijk duidelijk is of sprake is van een archeologische vondst en bij ruiming op oudere begraafplaatsen die nog in gebruik zijn op grond van de Wblo. Indien redelijkerwijs twijfel bestaat over de aard of herkomst van de resten, kan eerst onderzoek nodig zijn om die aard en herkomst vast te stellen. De uitzondering in artikel 2, vierde lid, laat strafvorderlijke bevoegdheden onverlet. Voor archeologische opgravingen, archeologische vondsten en de omgang daarmee blijven de bij of krachtens de Erfgoedwet en de Omgevingswet gestelde regels van toepassing.

7. Gevolgen van het wetsvoorstel voor de samenleving en het milieu

Dit wetsvoorstel heeft als doel om, in navolging van de Wlb, de overledene te identificeren en diens doodsoorzaak vast te stellen – ook met het oog op mogelijk strafonderzoek – om het lichaam vervolgens een toelaatbare bestemming te geven. De Wlb en dit wetsvoorstel dragen daarmee ook bij aan een aantal maatschappelijke belangen, namelijk de volksgezondheid²⁷⁵, opsporing²⁷⁶ en lichamelijke integriteit.²⁷⁷ Er is behoefte om de maatregelen ten behoeve van het vaststellen van de identiteit en de aard van het overlijden te verbeteren door meer bevoegdheden te introduceren. Verder is er behoefte aan modernisering van de regels die zijn vastgelegd in de Wlb, zodat de Wlb weer goed aansluit bij de behoeften en mogelijkheden van deze tijd en ook duidelijk is. Dit wetsvoorstel bevat de benodigde wetswijzigingen om in deze behoeften te voorzien en zal daarmee naar verwachting positief bijdragen aan de volksgezondheid, opsporing, lichamelijke integriteit en het welzijn.

²⁷⁵ Zie bijvoorbeeld de artikelen 12a en 22a Wlb cq de artikelen 25 en 32.

²⁷⁶ Zie paragraaf 3.2 over het vaststellen van de identiteit en de doodsoorzaak.

²⁷⁷ Zie paragraaf 4.1.1 over lichamelijke integriteit.

De rechtstreekse gevolgen van dit wetsvoorstel worden in dit hoofdstuk en de volgende hoofdstukken beschreven. Dit hoofdstuk gaat in op de gevolgen voor zoverre dit wetsvoorstel geen voorschriften bevat. Dit raakt degenen die komen te overlijden, nabestaanden en het milieu. Dit hoofdstuk beschrijft ook de grenseffecten en de effecten voor de gendergelijkheid. Het volgende hoofdstuk gaat over de gevolgen voor de uitvoering (7). Dit raakt de nabestaanden die de zorg voor de bestemming op zich nemen, waaronder uitvaartverzorgers. Verder raakt dit wetsvoorstel de houders van begraafplaatsen, crematoria en resomatoria en de gemeentelijke uitvoering. Hoofdstuk 8 betreft het toezicht en de handhaving en hoofdstuk 9 betreft de rechtsbescherming. Hoofdstuk 10 gaat specifiek in op de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel.

7.1 Zij die komen te overlijden

Net als bij de Wlb dient de bestemming van het lichaam plaats te vinden volgens de wens of vermoedelijke wens van overledene. Om dit belang steviger tot uitdrukking te brengen, is dit nu opgenomen in een zelfstandig artikel aan het begin van het wetsvoorstel (artikel 18 Wlb; artikel 6, eerste lid; paragraaf 4.1.6). Dit wetsvoorstel biedt meer ruimte om te voorzien in een bestemming volgens de wens of de vermoedelijke wens van iemand die komt te overlijden:

- Resomatie wordt als nieuwe bestemming voorgesteld. Het is mogelijk om na resomatie, net als de as na crematie, de vaste stof op uiteenlopende manieren te bestemmen. Daarnaast is het mogelijk om de vaste stof te begraven (paragraaf 4.1.1).
- Het wordt mogelijk om aan te geven met wie men na (ongeveer) gelijktijdig overlijden gezamenlijk bestemd wil worden (paragraaf 4.1.2).
- Het vervallen van de 36 uurstermijn maakt het eenvoudiger dat mensen conform hun eventuele wens binnen 24 uur begraven te worden, al dan niet in overeenstemming met voorschriften van hun geloofsovertuiging (paragraaf 4.1.3). Met het vervallen van deze termijn ontstaat overigens geen recht op begraven binnen 24 uur.
- Het wordt nu toegestaan om een asbus bij te zetten in de kist van iemand die begraven wil worden (zie paragraaf 4.1.4).
- Ten slotte kan men bij leven toestemming geven voor invasieve postmortale zorg na het overlijden (paragraaf 4.3.2).

Mensen hebben hierin dus de vrijheid om eigen wensen te hebben en kenbaar te maken. Deze nieuwe mogelijkheden zijn niet verplicht en brengen dus geen extra administratieve lasten of regeldruk voor burgers met zich mee.

Dit wetsvoorstel raakt ook de privacy van overledene. Dit is beschreven in paragraaf 5.1.3.

7.2 Nabestaanden

Het wetsvoorstel heeft vooral gevolgen voor de nabestaanden die betrokken zijn bij het geven van een bestemming aan het lichaam van overledene en daarbij keuzes moeten maken (paragraaf 7.1). Het wetsvoorstel kan ook gevolgen hebben voor nabestaanden die geen actieve rol hebben bij het bestemmen van het lichaam van overleden:

- Het is van belang dat de nabestaanden van de juiste overledene afscheid nemen. De kans op identiteitsverwisseling moet worden verkleind door het aanbrengen van de laatste vier cijfers van het BSN-nummer van overledene op de kist, in plaats van een zelfgekozen nummer (zie ook paragraaf 4.3.1).
- Het is van belang dat de nabestaanden op een begraafplaats in alle rust de overledene kunnen herdenken. Het is onwenselijk dat de nabestaanden daarbij gestoord worden door confrontatie met restanten van het lichaam van een overledene. Die kans moet worden verkleind doordat de houder van de begraafplaats grootschalige ruimingen bij de gemeente moet melden. De gemeente kan voorwaarden verbinden aan de ruiming en er toezicht op houden. Verder zal de begraafplaatshouder de plaats van een verzamelgraf nauwkeurig moeten registreren en zal in het onderliggende besluit een deklaag voor verzamelgraven worden voorgeschreven, zodat de kans kleiner wordt dat men bij onderhoudswerkzaamheden onverwachts op restanten van een lichaam stuit (zie ook paragraaf 4.3.6).
- In Nederland worden onbekende overledenen begraven. Onder de Wlb geldt voor de onbekende overledenen de reguliere minimale grafrust van 10 jaar. Met dit wetsvoorstel wordt de grafrust voor onbekende overledenen verlengd naar 50 jaar, zodat de kans toeneemt dat de onbekende overledene kan worden geïdentificeerd en nabestaanden alsnog afscheid kunnen nemen (zie ook paragraaf 4.3.4).

7.3 Effecten op gendergelijkheid

Het wetsvoorstel raakt burgers, maar er zijn geen effecten voorzien voor de gendergelijkheid. Gendergelijkheid gaat over de situatie waarin alle burgers gelijke rechten, plichten, en kansen hebben en krijgen, zonder te letten op hun gender. Gendergelijkheid gaat over juridische gelijkheid en over gelijke toegang tot materiële en niet-materiële hulpbronnen.

Eén van de uitgangspunten van dit wetsvoorstel, net zoals van de Wlb, is dat het niet meer regelt dan vanuit een oogpunt van de bescherming van de volksgezondheid en van de lichamelijke integriteit van de overledenen en gelet op het belang van het opsporen van strafbare feiten, noodzakelijk is (zie ook paragraaf 2.3). Het wetsvoorstel maakt, net als de Wlb, geen materieel onderscheid tussen man en vrouw. De modernisering van de Wlb is bovendien benut om de bepalingen die zien op personen genderneutraal te formuleren. Er zijn geen aanwijzingen dat de wetswijzigingen met effecten voor burgers, zoals beschreven in paragraaf 7.1, effecten kunnen hebben op gendergelijkheid. Het verschil in levensverwachting tussen mannen en vrouwen wordt niet geraakt door dit wetsvoorstel. Verschillen tussen mannen en vrouwen kunnen wellicht effect hebben op de invulling van het afscheid van overledene door de nabestaanden, daarover zijn geen aanwijzingen, maar dat is niet wat dit wetsvoorstel regelt.

7.4 Grenseffecten

Het wetsvoorstel levert naar verwachting geen grenseffecten op. Van een grenseffect is sprake als de wetswijziging invloed heeft op de dagelijkse activiteiten, die anders zijn dan voor burgers, bedrijven en/of overheden buiten de grensregio door afwijkend beleid in het buurland of het grensoverschrijdende karakter van de grensregio. Grenseffecten kunnen optreden als: (1) het voorgenomen beleid effect heeft op het vrije verkeer van personen, goederen en/of kapitaal en (2) het voorgenomen beleid zorgt voor een (nieuw of ander) verschil op dat beleidsterrein met (een van) de buurlanden.

Dit wetsvoorstel heeft geen nieuwe effecten op het vrije verkeer van personen, goederen en/of kapitaal. Dit voorstel kent inzake het vervoer van lichamen dezelfde bepalingen als de Wlb, waaronder een delegatiegrondslag voor het vervoer van lichamen van overledenen over de Nederlandse grens. Ook ten aanzien van de bepalingen in het besluit over het vervoer van lichamen van overledenen wordt geen wijziging voorzien. Het besluit op de lijkbezorging stelt regels ten aanzien van de benodigde documentatie en vereisten inzake de kist bij het vervoer van overledene. Hiermee sluit de regelgeving aan op de Overeenkomst inzake het vervoer van lijken van Straatsburg²⁷⁸ dat Nederland heeft geratificeerd en is gericht op het vereenvoudigen van de formaliteiten met betrekking tot het internationaal vervoer van lichamen van overledenen. Voor het vervoer van lichamen van overledenen binnen de Benelux geldt dat een verlof tot bestemming volstaat.²⁷⁹

Het wetsvoorstel leidt wel tot een (nieuw of ander) verschil met de buurlanden. Het wetsvoorstel introduceert de mogelijkheid tot resomatie en de mogelijkheid tot een gezamenlijke bestemming, deze mogelijkheden zijn er vooralsnog niet in België of Duitsland. Het is voorstelbaar dat deze mogelijkheden leiden tot extra verkeer over de grens, aangezien de extra mogelijkheden die de Wlb op dit moment al biedt ten opzichte van het buitenland ook tot extra verkeer over de grens leiden. Sommige Duitsers kiezen bijvoorbeeld voor crematie in Nederland, omdat het in Nederland mogelijk is om de asbus mee te nemen. En sommige Belgen willen bijvoorbeeld in Nederland begraven worden, omdat hier eeuwigdurende grafrust mogelijk is. Er zijn geen cijfers beschikbaar over de omvang van dit verkeer. Verder hebben de contacten met de uitvaartsector niet geleid tot signalen dat van dit verkeer de effecten in de grensregio anders zijn dan in rest van Nederland of

²⁷⁸ Trb. 1975, 95. Deze Overeenkomst is van toepassing in de lidstaten van de Raad van Europa die haar hebben geratificeerd (voor ondertekening en ratificatie zie ook Trb. 1975, 156 en Trb. 1986, 188). Nederland en België hebben de Overeenkomst geratificeerd. Duitsland heeft de Overeenkomst wel getekend, maar niet geratificeerd. Duitsland heeft wel de voorganger van de Overeenkomst van Straatsburg geratificeerd, namelijk de Conventie van Berlijn van 1937 die een vergelijkbare strekking heeft als de Overeenkomst van Straatsburg. De overeenkomst voorziet in een „laissez-passer” document dat ieder lichaam van overledene dient te vergezellen en dat door de bevoegde autoriteit van de Staat van vertrek wordt afgegeven. Het „laissez-passer” document wordt pas afgegeven als aan de ter plaatse geldende voorschriften en de voorschriften uit de Overeenkomst inzake de doods-kist wordt voldaan. De bepalingen van de Overeenkomst vormen de maximale voorwaarden welke mogen worden gesteld voor de verzending van lijken, alsmede voor de doorvoer of de toelating daarvan op het grondgebied van een der Overeenkomst sluitende Partijen.

²⁷⁹ Zie artikel 11, derde lid, Besluit lijkbezorging

dat dit de grensregio's schaadt. Ook zijn er bij de grensinfopunten geen vragen of problemen bekend als het gaat om grenseffecten als gevolg van de Wlb. Daarom wordt er van uit gegaan dat dit wetsvoorstel, ondanks de verschillen in regelgeving met het buitenland, geen grenseffecten zal hebben.

7.5 Milieu

Dit wetsvoorstel heeft naar verwachting positieve milieu-effecten wegens de introductie van resomatie als nieuwe bestemming. Verder kent het wetsvoorstel een delegatiegrondslag voor regelgeving omtrent de kist. Milieuwinst wordt verwacht door voor te schrijven dat de kist binnen 10 jaar moet afbreken.

Hoewel dit wetsvoorstel naar verwachting gevolgen heeft voor het milieu, bevat dit wetsvoorstel geen voorschriften die de effecten voor het milieu regelen of daaraan direct raken (wetsvoorstel is niet kaderstellend). Daarom is voor dit wetsvoorstel geen milieueffect rapportage opgesteld. Afhankelijk van de vormgeving van lagere regelgeving, kan daarvoor wel een milieu-effect rapportage nodig zijn.

Resomatie

Dit wetsvoorstel is, in navolging van de Wlb, gericht op het bestemmen van het lichaam van een overledene. Dat betekent dat het lichaam wordt afgebroken. Dit afbraakproces leidt ertoe dat er stoffen in de leefomgeving (milieu) terecht komen. Welke stoffen in de leefomgeving terecht komen, is afhankelijk van de gekozen bestemming van het lichaam van de overledene. Dit geldt ook voor resomatie als nieuwe bestemming voor het lichaam van de overledene, waarbij botten, effluent en eventuele medische hulpmiddelen resteren. Duidelijk is de belangstelling en het belang naar voren gekomen van de milieueffecten van resomatie en de onderzoeken ernaar.²⁸⁰

Uit de onderzoeken blijkt dat resomatie een gunstiger duurzaamheidsprofiel heeft dan begraven en cremen.²⁸¹ TNO heeft in 2011 een Life Cycle Assessment uitgevoerd in opdracht van Yarden en deze in 2014 geactualiseerd, uitsluitend gericht op resomeren. Het rapport uit 2014 is, op verzoek van TNO, gereviewd door een onafhankelijke derde, te weten de Vlaamse instelling voor technologisch onderzoek (VITO). Verder heeft het toenmalige ministerie van IenM geoordeeld dat het een gedegen en adequaat onderzoek betreft. Uit het rapport uit 2014 blijkt dat resomeren bij alle effect categorieën²⁸² resomeren een gunstiger effect had op het milieu dan begraven of cremen, behalve bij ioniserende straling. Om de effecten per uitvaart te kunnen vergelijken is gebruik gemaakt van de schaduwrijzenmethode, waarbij de hoogst aanvaardbare kosten voor reductiemaatregelen als een waardering voor de milieueffecten worden gebruikt, waarbij de resultaten gewogen worden en er sprake is van een subjectieve keuze. Hieruit blijken de milieueffecten in schaduwrijzen van begraven en cremen vergelijkbaar te zijn, terwijl die voor resomeren aanzienlijk lager liggen. TNO heeft in 2018 bovendien de samenstelling van het effluent laten onderzoeken (bijlage E), welke resultaten aansloten bij de toen bekende analysegegevens. Volgens de voorlopige beoordeling van het waterschap Zuiderzeeland was de impact op het influent van een afvalwaterzuiveringsinstallatie verwaarloosbaar en werden geen negatieve effecten verwacht bij de zuivering.

Verder heeft de Gezondheidsraad bij zijn advies in 2020 over de toelaatbaarheid van nieuwe bestemmingen resomatie beoordeeld op duurzaamheid, specifiek ten aanzien van het beslag op eindige grondstoffen, schadelijke emissies en het beslag op beschikbare ruimte. De Gezondheidsraad concludeert in zijn adviesrapport 'Toelaatbaarheid van nieuwe vormen van lijkbezorging' dat voldoende is aangetoond dat resomatie voldoet aan de in het rapport gestelde eisen op het gebied van duurzaamheid en dat resomatie dus duurzamer is dan begraven en cremen. De Gezondheidsraad heeft deze conclusie nog eens bevestigd in zijn advies van 2025²⁸³, nadat de Gezondheidsraad was geattendeerd op de zorgen van de Unie van Waterschappen tijdens de consultatie van dit wetsvoorstel over de gevolgen voor de waterkwaliteit. Onderzoek naar de

²⁸⁰ Zie ook in Kamerstukken II 2014/15, 30696, nr. 39, Kamerstukken II 2015/16 34300 VII, nr. 65.

²⁸¹ Zie ook in Kamerstukken II 2014/15, 30696, nr. 40, 41, 43, 44 en bijbehorende bijlagen.

²⁸² Klimaatverandering, aantasting ozonlaag, humane toxiciteit, smogvorming, fijnstofvorming, ioniserende straling, verzuring, vermesting (zoetwater en zoutwater), ecotoxiciteit (terrestrisch, zoetwater, zoutwater), landgebruik (landbouw en stedelijk), landtransformatie en uitputting van watervoorraden, mineralenvoorraden en fossiele grondstoffen.

²⁸³ Bijlage 1223817 bij Kamerstukken II 2024/25, 30696, nr. 60

afvoer van het effluent laat zien dat de milieueffecten van verschillende afvoerroutes toelaatbaar zijn.²⁸⁴

Hoewel is vastgesteld dat resomatie duurzamer is dan begraven en cremen, is nog niet duidelijk wat de omvang van de milieuwinst is door de introductie van resomatie. Om dat te kunnen bepalen, is inzicht nodig in de verwachte toepassing van resomatie en ten koste van welke bestemming resomatie plaatsvindt. Daarover zijn geen betrouwbare uitspraken over te doen, te meer innovatie hierop van invloed is. Innovaties zijn namelijk niet alleen van toepassing op nieuwe bestemmingen, zoals resomatie, maar ook op bestaande bestemmingen, zoals begraven en cremen. Innovaties zoals bijvoorbeeld natuurbegraven en elektrisch cremen kunnen leiden tot milieuwinst. Een toegenomen benutting van deze innovaties kan leiden tot milieuwinst, maar kan er dus ook voor zorgen dat de relatieve milieuwinst door resomatie ten opzichte van begraven en cremen mogelijk minder groot is dan eerder werd verondersteld. Tegelijkertijd laat het hiervoor genoemde onderzoek naar de afvoer van het effluent zien dat er ook innovaties voorstelbaar zijn bij resomatie, maar de milieuwinst daarvan is op dit moment nog niet te bepalen.

Afbreekbaarheid kist

Verder wordt milieuwinst beoogd met een betere biologische afbreekbaarheid van de kist. Artikel 50 biedt de grondslag voor nadere regels voor begraven, waaronder de biologische afbreekbaarheid van de kist. De motie Belhaj en Özütok²⁸⁵ verzoekt om in het Besluit op de lijkbezorging te verduidelijken dat een kist of ander omhulsel binnen tien jaar biologisch moet kunnen afbreken. De motie is daarbij van mening dat verduidelijking ervoor kan zorgen dat het milieu niet met moeilijk afbreekbare stoffen belast wordt. In de Kamerbrief van 10 april 2020²⁸⁶ is aangekondigd deze motie wordt opgevolgd. Daarom zal in het onderliggende besluit bij dit wetsvoorstel worden voorgesteld dat de kist in 10 jaar biologisch moet kunnen afbreken en doorlaatbaar moet zijn. Dit moet vertering van het lichaam bevorderen en is minder belastend voor het milieu. Dit zal worden geregeld bij de modernisering van het Besluit op de lijkbezorging. Voor een asbus of stofbus is een regeling voor de afbreekbaarheid niet voorzien, omdat de bestemming reeds is voltooid en omdat het wenselijk is dat de asbus of stofbus met de as erin na opgraving of ruiming dan nog intact kan zijn met het oog op een andere bestemming van die asbus of stofbus.

8 Uitvoeringsconsequenties

Dit hoofdstuk beschrijft een inschatting van de uitvoeringsconsequenties van het wetsvoorstel voor de verschillende partijen die door dit wetsvoorstel geraakt worden. Daarna volgt een regeldrukparagraaf, die ingaat op de regeldrukgevolgen van enkele nieuwe bepalingen uit dit wetsvoorstel.

8.1 Zij die zorgdragen voor bestemming van overledene en doenvermogen

Zoals hiervoor beschreven, blijft de wens of vermoedelijke wens van overledene leidend, voor zoverre dat redelijkerwijs gevegd mag worden. Met dit wetsvoorstel worden die mogelijkheden vergroot, zoals in paragraaf 7.1 beschreven.

Het doel van dit wetsvoorstel is dat iedere overledene een toelaatbare bestemming krijgt. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt in eerste instantie bij de nabestaanden. Dat vergt dat de nabestaanden niet alleen de regels kennen, maar deze ook kunnen uitvoeren. Dat vraagt doenvermogen. Doenvermogen is het vermogen om in actie te komen en vol te houden, zelfs bij tegenslagen. Dit doenvermogen komt bij alle mensen sterk onder druk te staan bij veel stress, bijvoorbeeld door het overlijden van een dierbare. Daarom is een realistisch perspectief over het doenvermogen van belang.

Het overlijden van een dierbare is ingrijpend voor de nabestaanden en behoort tot een van de meest emotionele gebeurtenissen van het leven. Nabestaanden worden naast deze emoties in eerste instantie geconfronteerd met het regelen van het afscheid en de bestemming van overledene.²⁸⁷ Daarbij is er tijdsdruk, omdat de bestemming in tien dagen moet zijn gerealiseerd

²⁸⁴ Zie bijlage 1122385 bij Kamerstukken II 2023/24, 30696, nr. 58.

²⁸⁵ Kamerstukken II 2018/19, 35077, nr. 6

²⁸⁶ Kamerstukken II 2019/20, 30696, nr. 48.

²⁸⁷ Iemand kan in het testament wensen hebben opgenomen ten aanzien van de uitvaart, waardoor het raadzaam is om vóór de uitvaart te raadplegen of er een testament is en welke wensen daarin zijn opgenomen. Andere zaken die samenhangen met het overlijden kunnen na de uitvaart afgewikkeld

en niet of nauwelijks kan worden hersteld²⁸⁸. Dat kan een mentale belasting opleveren voor de nabestaanden en daarmee het doen-vermogen raken bij de zorg voor een bestemming van het lichaam van de overledene.

Dit wetsvoorstel regelt niet welke persoon de zorg voor de bestemming op zich moet nemen. Zodoende kunnen de nabestaanden in overleg beziën welke persoon onder de omstandigheden dit het beste op zich kan nemen, mede gelet op het doenvermogen. Degene die het verlof voor bestemming aanvraagt, neemt daarmee de zorg van de bestemming op zich. Deze persoon kan wegens de moeilijke omstandigheden ervoor kiezen een uitvaartverzorger in te schakelen en dat is in de regel ook het geval, veelal naar tevredenheid.

Een van de uitgangspunten van dit wetsvoorstel, net zoals bij de Wlb, is dat niet meer wordt geregeld dan noodzakelijk is vanuit het oogpunt van de bescherming van de volksgezondheid, het belang van het opsporen van strafbare feiten en de bescherming van grondrechten. Dit moet ervoor zorgen dat er zo min mogelijk belemmeringen zijn om de bestemming van het lichaam van overledene volgens diens wens of vermoedelijke wens in te vullen. Ook moet dit ervoor zorgen dat de nabestaanden zelf de organisatie van de bestemming en het afscheid op zich kunnen blijven nemen (borgen van het doen-vermogen) en dus niet genoodzaakt zijn om een uitvaartverzorger in te schakelen. Het wetsvoorstel betekent de volgende veranderingen in de verplichtingen voor degenen die de bestemming op zich nemen (voor regeldrukeffecten, zie hoofdstuk 9):²⁸⁹

- Het vervallen van de 36-uurs termijn voor begraven zorgt ervoor dat nabestaanden voor het begraven van een dierbare binnen 36 uur geen verlof van de burgemeester meer nodig hebben (paragraaf 4.1.3). Hiermee vervalt een administratieve last voor de nabestaanden die willen voorzien in een begrafenis binnen 36 uur, nu zij hiervoor geen goedkeuring meer nodig hebben van de burgemeester (artikel 17, tweede lid, Wlb; naar verwachting leidt dit tot een verlaging van de regeldruk);
- De introductie van een verlof voor bestemming in plaats van een verlof voor begraving of crematie verlaagt de administratieve lasten indien blijkt dat een andere bestemming gewenst is, omdat dat geen nieuw verlof vergt;
- De termijn waarbinnen het lichaam bestemd moet worden wordt aangepast van zes werkdagen naar tien dagen. Hiermee is geen verlenging voorzien, maar een omzetting. Wel vermindert deze omzetting de regeldruk.
- Het informeren van eerstegraads en tweedegraads familie en partner van de overledene over de bestemming van de overledene. Verder worden zij in de gelegenheid gesteld om afscheid te nemen.
- In voorkomende gevallen informeren van de houder van de begraafplaats over de aanwezigheid van een asbus in de kist, zodra de overledene in die kist wordt gelegd, met oog op het bijhouden van de registratie van de begraafplaats.
- De rechthebbende op een particulier graf heeft nog slechts een jaar na constatering van afgesproken achterstallig onderhoud om hier alsnog in te voorzien. Indien de rechthebbende niet voorziet in dit onderhoud, kunnen de grafrechten vervallen en kan de houder van de begraafplaats voorzien in het noodzakelijke onderhoud op kosten van de rechthebbende.
- Het is mogelijk dat een nabestaande pas laat wordt geïnformeerd over het overlijden van een dierbare. In dat geval kan de nabestaande de zorg van de bestemming alsnog op zich nemen, terwijl de gemeente die zorg al op zich heeft genomen omdat nog niemand maatregelen tot de bestemming had genomen. In dat geval gaat de zorg van de bestemming over van de

worden, zoals het melden van overlijden bij de bank en verzekering en het opzeggen van lidmaatschappen en abonnementen. De cumulatie van de lasten rondom overlijden blijft daarmee enigszins beperkt.

²⁸⁸ Bij begraven is opgraving toegestaan, waarna het lichaam van overledene opnieuw kan worden bestemd.

²⁸⁹ De volgende verplichtingen uit de Wlb voor degenen die zorg dragen voor de bestemming van overledene blijven met dit wetsvoorstel onveranderd in stand: (1) Het afgeven van de verklaring van natuurlijk overlijden bij de ambtenaar van de burgerlijke stand (bij de aangifte van overlijden); (2) Het verkrijgen van een verlof bij de burgerlijke stand voordat het lichaam van overledene een bestemming krijgt; (3) Degene die het lichaam van de overledene in een kist of ander omhulsel legt, stelt een document op. Slechts het registratienummer wordt aangebracht op de kist of het omhulsel; (4) Begraving vindt plaats op een begraafplaats en crematie vindt plaats in een crematorium. In navolging hiervan vindt resomatie plaats in een resomatorium; (5) De 36-uurs termijn blijft in stand bij cremeren en resomeren, in tegenstelling tot begraven. Voor crematie en resomatie binnen 36 uur heeft men nog altijd verlof van de burgemeester nodig.

burgemeester op de nabestaande en daarmee ook de kosten. Dit wetsvoorstel regelt dat de gemeente in dat geval de kosten, bijvoorbeeld voor het vervoeren en bewaren (al dan niet in zaakwaarneming door de politie), kan verhalen op de nabestaande die de zorg voor de bestemming op zich heeft genomen.

Het wetsvoorstel vergroot op onderdelen ook de mogelijkheden voor de nabestaanden:

- Op verzoek van nabestaanden kan de as van twee of meer overledenen na crematie worden vermengd (paragraaf 4.1.4). Dit betreft geen administratieve last of nalevingseffect;
- Het wordt mogelijk om een asbus mee te nemen na crematie, volgend op de ruiming van een graf (paragraaf 4.1.4). Dit betreft geen administratieve last of nalevingseffect.

Verder verduidelijkt dit wetsvoorstel dat indien iemand bij leven geen toestemming heeft gegeven voor invasieve postmortale handelingen, de nabestaanden hierin kunnen voorzien (paragraaf 4.3.2). Dit betreft weliswaar regeldruk, maar introduceert materieel geen nieuwe lasten, omdat het slechts een verduidelijking betreft.

In de praktijk schakelen nabestaanden, om zichzelf in tijden van mentale belasting te ontzorgen, vaak een uitvaartverzorger in om de bestemming van de overledene en het afscheid te organiseren. Ook kan iemand die komt te overlijden de eigen wensen bespreken met een uitvaartverzorger. Voor dat gesprek zijn de nieuwe mogelijkheden die dit wetsvoorstel biedt van belang (paragraaf 7.1).

8.2 Houders van begraafplaatsen, crematoria en resomatoria

Volgens het wetsvoorstel is begraven, cremeren en resomatie slechts toegestaan in of op respectievelijk een begraafplaats, crematorium of resomatorium. De houders van begraafplaatsen en crematoria en toekomstig houders van resomatoria kunnen gevolgen ondervinden van de nieuwe regels uit dit wetsvoorstel:

Houder van een begraafplaats, crematorium en/of resomatorium

- Naar verwachting zal enige vraag ontstaan naar een gezamenlijke bestemming (paragraaf 4.1.2). De verwachting is dat die vraag niet groot zal zijn, gezien de eis dat de overledenen maximaal binnen tien dagen na elkaar overleden dienen te zijn. De houders kunnen op de vraag naar gezamenlijke bestemming inspelen door bijvoorbeeld bredere graven te realiseren of een ruimere oven aan te schaffen. De mogelijkheid tot gezamenlijke bestemming betreft geen recht en behelst dus ook geen verplichting. Het wetsvoorstel verduidelijkt dat het aan de houder van begraafplaats, crematorium of resomatorium is om te bepalen in welke mate zij hierin willen voorzien.
- De wijziging van de vestigingsprocedure heeft gevolgen voor nieuwe houders van crematoria en resomatoria en houders die een bestaand crematorium of resomatorium willen uitbreiden (meer regeldruk). Voor houders van begraafplaatsen blijft de procedure in principe gelijk. Die wijziging in de procedure is toegelicht in paragraaf 4.3.13. Dit wetsvoorstel bevat overgangsrecht dat tot doel heeft de vestiging van bestaande begraafplaatsen en crematoria te eerbiedigen. Het nieuwe vestigingsstelsel dat de bestaande collegebesluiten, vergunning- en toestemmingsverlenging vervangt, heeft dus geen administratieve gevolgen voor houders die hun activiteiten ongewijzigd voortzetten.

Houder van een crematorium

- De houder van een crematorium kan op grond van artikel 62, derde lid, op verzoek van degene die de opdracht heeft gegeven tot crematie de as vermengen met de as of stof van andere overledenen.
- Er wordt een bewaartermijn van één jaar geïntroduceerd voor asbussen die niet na de bewaartermijn van een maand worden opgehaald. Crematoria konden al voorzien in deze termijn door deze op te nemen in de algemene voorwaarden. Na het vervallen van deze bewaartermijn van een jaar, kan de asbus worden geruimd.

Houder van een begraafplaats

- Voor grootschalige ruiming van graven is een meldplicht ingesteld. Wanneer een begraafplaats meer dan tien graven tegelijk gaat ruimen, moet de houder van de begraafplaats dit melden bij het college van burgemeester en wethouders. Het college kan desgewenst maatregelen voorschrijven voor deze ruiming en op deze ruiming toezien (zie ook paragraaf 4.3.6).
- Tevens is een meldplicht ingesteld voor de ruiming van één of meerdere graven waarvan duidelijk is of het vermoeden bestaat dat deze van belang zijn uit het oogpunt van de

archeologische monumentenzorg. Het college kan hiervoor desgewenst maatregelen voorschrijven met het oog op de archeologische monumentenzorg.

- Houders van begraafplaatsen kunnen te maken krijgen met de vraag naar het voorzien in begraving binnen 24 uur. Voor gemeentelijke begraafplaatsen geldt de norm dat zij elke dag gelegenheid geven tot begraven. Bij een gemeentelijke verordening kan hiervan worden afgeweken en worden geregeld dat op zon- en feestdagen beperkt of niet begraven wordt. Het betreft hier voor bijzondere begraafplaatsen geen verplichting.
- Indien een overledene niet geïdentificeerd kan worden, draagt de burgemeester zorg voor begraving. Voor de ongeïdentificeerde overledene geldt een grafrust van minimaal 50 jaar. Indien de identiteit van de overledene alsnog wordt vastgesteld, doet de houder van de begraafplaats aan de nabestaanden, voor zoverre diens contactgegevens bekend zijn, schriftelijk melding van het voornemen om het graf te ruimen (die ruiming vindt op zijn vroegst plaats na een jaar van verzending van die schriftelijke mededeling).
- De houder van de begraafplaats kan te maken krijgen naar de behoefte om de vaste stof (skelet) na resomatie te begraven. Het wetsvoorstel biedt deze mogelijkheid. Het is aan de houder van de begraafplaats om te bepalen om wel of niet deze mogelijkheid op de eigen begraafplaats aan te bieden.

8.3 Decentrale overheden

De overheidszorg wordt in navolging van de Wlb in dit wetsvoorstel belegd bij gemeenten (zie ook paragraaf 2.3.4). Gemeenten houden op grond van dit wetsvoorstel enkele taken en bevoegdheden ten behoeve van de identificatie van onbekende overledenen, de benoeming van forensisch artsen, het voorzien in een bestemming van onbekende overledenen en in de bestemming van overledenen die geen of onvermogene nabestaanden hebben en het voorzien in een gemeentelijke begraafplaats. Dit is een voortzetting van de taken die zij al in de huidige Wlb hebben en gaat dus niet om nieuwe verplichtingen. Dit wetsvoorstel brengt enige wijzigingen mee die gemeenten raken, waarbij onderscheid moet worden gemaakt naar de gemeentelijke bestuursorganen burgemeester, college, gemeenteraad, ambtenaar van de burgerlijke stand en ten slotte de rechtspersoon gemeente die deelneemt aan het maatschappelijk verkeer.

8.3.1 De burgemeester

- Met dit wetsvoorstel komt de 36-uurs termijn waarna men mag begraven te vervallen. Dat betekent dat de burgemeester geen andere termijn meer hoeft te stellen om begraven binnen 36 uur mogelijk te maken. Voor cremieren en resomatie blijft de 36-uurstermijn overigens in stand en moet de burgemeester desgewenst dus wel een andere termijn stellen (zie ook paragraaf 4.1.3). Dit leidt tot lagere regeldruk.
- Dit wetsvoorstel verlengt de grafrust voor de onbekende overledene met 40 jaar naar 50 jaar. Het is aan de burgemeester om hier zorg voor te dragen. De kosten die daaraan zijn verbonden, komen voor rekening van de gemeente (zie ook paragraaf 4.3.4).
- Dit wetsvoorstel verduidelijkt welke burgemeester de zorg voor het lichaam van overledene op zich moet nemen, namelijk de burgemeester van de gemeente waar het lichaam als eerste is aangetroffen.
- Dit wetsvoorstel verduidelijkt de kosten waarvoor de gemeente zorg moet dragen indien de gemeente de bestemming van een overledene op zich neemt. De gemeente dient ook de kosten te dragen voor het vervoeren en bewaren, waartoe (door de politie) in zaakwaarneming voor de gemeente opdracht is gegeven. De gemeente kan de kosten voor het bestemmen van het lichaam van de overledene verhalen. Dit kostenverhaal wordt gemoderniseerd, zodat de gemeente eenvoudiger kan verhalen (paragraaf 4.3.12). Dit wetsvoorstel introduceert een aparte grondslag voor het kostenverhaal, indien een nabestaande alsnog de bestemming op zich neemt in plaats van de burgemeester. De gemeente kan dan de kosten die zij gemaakt heeft ten behoeve van de bestemming, bijvoorbeeld voor het vervoeren en bewaren (al dan niet in zaakwaarneming door de politie), verhalen op de nabestaande die bestemming op zich neemt.
- Dit wetsvoorstel legt in navolging van de Wlb de zorg voor het vaststellen van de identiteit van een onbekende overledene, indien deze niet kan worden vastgesteld tijdens de schouw of het overlijdensonderzoek, bij de burgemeester. De politie kan de burgemeester hierin ondersteunen door onder zijn verantwoordelijkheid onderzoeksbevoegdheden aan te wenden ter identificatie van de overledene (artikelen 18 en 19, paragraaf 4.2.5). In het geval van artikel 19 kan de inzet van expertise van externen nodig zijn, zoals het NFI. De kosten van deze inzet komen voor rekening van de gemeente.
- Dit wetsvoorstel biedt ten opzichte van de Wlb een nieuwe mogelijkheid om het lichaam van overledene te identificeren, namelijk middels opgraving (artikel 45, achtste lid).

- Het wetsvoorstel introduceert de mogelijkheid om bij de burgemeester een vergunning aan te vragen voor een opgraving om de verwantschap met de overledene vast te kunnen stellen (zie paragraaf 4.3.5).

8.3.2 Het college van burgemeester en wethouders

- Voor grootschalige ruimingen van graven is een meldplicht ingesteld. Wanneer een begraafplaats meer dan tien graven tegelijk gaat ruimen, moet de houder van de begraafplaats dit melden bij het college van burgemeester en wethouders. Het college kan desgewenst maatregelen voorschrijven voor deze ruiming en op deze ruiming toezien (zie ook paragraaf 4.3.6).
- Het college is verantwoordelijk voor de benoeming van forensisch artsen. Dit wetsvoorstel brengt verandering in de uitvoering van de werkzaamheden van de forensisch arts. Om een goede schouw en daarmee de opsporing van strafbare feiten te bevorderen, krijgt hij de aanvullende bevoegdheid radiologisch en toxicologisch onderzoek te (laten) verrichten.
 - Daarnaast zullen afspraken moeten worden gemaakt met daartoe te selecteren ziekenhuizen en het NFI over het uitvoeren radiologisch en toxicologisch onderzoek waarvoor de forensisch arts opdracht geeft. In dit verband zullen tevens afspraken moeten worden gemaakt over de wijze van overdracht van informatie, het van de overledene afgenomen lichaamsmateriaal en het lichaam van de overledene tussen medisch specialisten die het toxicologisch of radiologisch onderzoek uitvoeren en de forensisch arts en vice versa. Voorts zal moeten worden voorzien in praktische afspraken over het vervoer van het afgenomen lichaamsmateriaal naar het daartoe aangewezen laboratorium en het vervoer van het lichaam van de overledene naar het ziekenhuis ten behoeve van radiologisch onderzoek. Ook zullen afspraken moeten worden gemaakt met de laboratoria en afdelingen radiologie over de voorwaarden voor het bewaren en vernietigen van het afgenomen lichaamsmateriaal en de gemaakte scans.
- Dit wetsvoorstel verduidelijkt dat godsdienstige en levensbeschouwelijke instellingen recht hebben op een eigen begraafplaats (zie ook paragraaf 4.3.14) en dat dit recht niet is voorbehouden aan instellingen die de rechtsvorm Kerkgenootschap hebben aangenomen. Indien de godsdienstige of levensbeschouwelijke instelling geen eigenaar van de daarvoor benodigde grond is, draagt het college van burgemeester en wethouders desgevraagd zorg, dat de godsdienstige of levensbeschouwelijke instelling de grond, mede gelet op de staat op redelijke voorwaarden in eigendom kan verwerven. In overleg met de organisatie wordt bepaald wat die redelijke voorwaarden zijn. In het uiterst geval stellen gedeputeerde staten die vast (artikel 54, tweede lid). Het zal van de financiële middelen van de instelling afhangen, tegen welke prijs zij de grond kunnen aankopen. Het kan dus voorkomen dat er een verschil zit tussen de prijs waarvoor de gemeente de grond heeft aangeschaft en de prijs die de organisatie uiteindelijk voor de grond betaalt. Of die situatie zich voordoet en hoe groot dat prijsverschil is, zal van geval tot geval verschillen en is niet op voorhand te kwantificeren. De gemeente heeft na de uitgifte van de grond geen verdere (financiële) rol meer in de aanleg en exploitatie van de begraafplaats. Aangezien deze wetswijziging een verduidelijking en geen materiele wijziging beoogt, blijft deze wetswijziging bij hoofdstuk 10 over de financiële gevolgen buiten beschouwing.
- Zie ook paragrafen 9.2 en 10.1.

8.3.3 De gemeenteraad

- Dit wetsvoorstel regelt dat op een gemeentelijke begraafplaats of crematorium iedere dag gelegenheid wordt gegeven tot respectievelijk begraven of cremëren. Bij gemeentelijke verordening kan hiervan worden afgeweken en worden bepaald dat geen of beperkte gelegenheid wordt geboden tot begraven op een zondag of algemeen erkende feestdag.
- Gemeenten kunnen als gevolg van de introductie van resomatie als nieuwe bestemming te maken krijgen met meer vergunningaanvragen, namelijk voor de vestiging van een resomatorium, en is het nodig dat de gemeenteraad hiervoor de locatie aanwijst (artikel 38) paragraaf 4.3.13).
- Dit wetsvoorstel verduidelijkt dat religieuze en levensbeschouwelijke instellingen die niet de vorm van kerkgenootschap hebben, op grond van dit wetsvoorstel ook aanspraak kunnen maken een eigen begraafplaats. De gemeenteraad wijst daarvoor de grond aan (artikelen 38 en 54, paragraaf 4.3.14).
- De gemeenteraad kan het aantal geruimde graven waarvoor een meldplicht geldt, verlagen. (artikel 46, paragraaf 4.3.6).
- Zie ook paragraaf 10.1

8.3.4 Ambtenaar van de burgerlijke stand

- Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk dat overledenen gezamenlijk bestemd worden en dat de officier van justitie dit kan verbieden. Dat betekent dat er een nieuwe situatie is waarin de ambtenaar van de burgerlijke stand het verlot tot bestemming niet kan afgeven (vgl. artikel 16, tweede en derde lid, 3 en artikel 76 Wlb).

8.3.5 Rechtspersoon gemeente

- Dit wetsvoorstel regelt dat op een gemeentelijke begraafplaats of crematorium iedere dag gelegenheid wordt gegeven tot respectievelijk begraven of cremen. Bij gemeentelijke verordening kan hiervan worden afgeweken en worden bepaald dat geen of beperkte gelegenheid wordt geboden tot begraven op een zondag of algemeen erkende feestdag (zie ook paragraaf 4.1.3). Voor gemeentelijke resomatoria gelden deze voorschriften niet, zie ook paragraaf 4.3.13.
- Het wetsvoorstel verduidelijkt op welke wijze een gemeentelijke begraafplaats, crematorium of resomatorium juridisch vorm kan krijgen (artikel 36).

8.4 Provincies

Ook de provincie heeft in de Wlb enkele taken, zoals de bevoegdheid om tijdelijk een ontheffing te verlenen van de plicht van een gemeente om te voorzien in een begraafplaats en op het terrein van rechtsbescherming. Deze taken worden in dit wetsvoorstel voortgezet. De bevoegdheid uit de Wlb voor gedeputeerde staten om een langere grafrusttermijn te stellen, wordt belegd bij het college (Artikel 31, vierde lid, Wlb en artikel 46, vierde lid, zie ook paragraaf 4.3.4). Bij het provinciebestuur worden geen nieuwe taken belegd.

8.5 Het Openbaar Ministerie en de opsporingsinstanties

De politie verwacht enige noemenswaardige impact van dit wetsvoorstel voor hun organisatie. De KMar en het OM verwachten dit niet.

Enkele wijzigingen die zijn ingevoerd om de opsporing van strafbare feiten te bevorderen, hebben gevolgen voor de strafrechtketen. Toepassing van de nieuwe onderzoeksbevoegdheid voor de forensisch arts zal naar verwachting leiden tot extra werk voor de forensische opsporing omdat er naar verwachting meer indicaties zullen komen dat een overlijden mogelijk het gevolg is van een misdrijf. Uit het onderzoek van de Taskforce lijkschouw en gerechtelijke sectie en de (nadere) uitvoeringstoetsen is gebleken dat onbekend is hoeveel zaken dit zullen zijn. De verwachting van de politie, de Koninklijke Marechaussee en het Openbaar Ministerie is dat uitbreiding van de bevoegdheden van de forensisch arts naar verwachting niet per se zullen leiden tot een noemenswaardige toename in werklast. Enerzijds zullen meer misdrijven worden opgespoord; anderzijds zullen er bij minder zaken ten onrechte strafrechtelijke opsporingsonderzoeken worden gestart, omdat de forensisch arts meer onderzoek kan uitvoeren in de fase voordat er een verdenking is.

In dit wetsvoorstel krijgt de opsporing (met name de politie) ook enkele bevoegdheden toebedeeld in het kader van het overlijdensonderzoek (artikel 15). De opsporing handelt hier onder gezag van de officier van justitie. Het gaat om bevoegdheden die kunnen worden ingezet ter vaststelling van de identiteit van de overledene en de doodsoorzaak in gevallen waarin sprake is van aanwijzingen voor een mogelijk niet-natuurlijk overlijden (zie artikel 15). Deze handelingen verdienen een wettelijke grondslag, ook om mogelijk te maken dat de toegang niet kan worden onttrokken aan opsporingsambtenaren. Het gaat deels om codificatie van reeds in de praktijk toegepaste bevoegdheden. De politie en het OM zullen – in samenspraak met de beroepsgroep van forensisch artsen – via richtlijnen en protocollen – invulling moeten geven aan de bevoegdheden die hen op grond van dit wetsvoorstel worden toebedeeld. Uit de uitvoeringstoetsen is gebleken dat de politie een structurele werklastverzwaring verwacht van 0,58 fte en een incidentele impact verwacht van 4,42 fte voor opleidingsinspanning en 200-500 IV-uren voor ICT-aanpassingen. De KMar en het OM verwachten geen noemenswaardige impact.

In het wetsvoorstel is daarnaast geregeld dat de politie de burgemeester kan ondersteunen om de identiteit van een onbekende overledene vast te stellen in geval van een natuurlijk overlijden (artikel 18). Daartoe kan de burgemeester de politie de plaats waar de overledene zich bevindt laten doorzoeken en een onderzoek laten verrichten aan de kleding van de overledene en de voorwerpen die hij bij zich heeft. De verwachting was dat deze bevoegdheden zelden zullen worden

uitgeoefend, omdat in de meeste gevallen waarin de identiteit onbekend is, ook twijfels bestaan over de aard van het overlijden. Er zal dan een overlijdensonderzoek plaatsvinden (zie hierboven) waarbinnen ook meestal zal worden getracht de identiteit van de overledene vast te stellen. Uit de uitgevoerde uitvoeringstoetsen blijkt dat de politie geen werklasterzwaring of incidentele impact verwacht.

Als met behulp van de onderzoeksbevoegdheden van artikel 15 of artikel 18 de identiteit niet kan worden vastgesteld, draagt de burgemeester er op grond van artikel 19 zorg voor dat lichaamsmateriaal wordt afgenomen ten behoeve van DNA-onderzoek. Die politie kan zorgen dat die afname en het vervolgonderzoek wordt verricht. De kosten voor identificatie op grond van artikel 19 komen voor rekening van de burgemeester, uitgezonderd de kosten voor onderzoek of handelingen die de politie zelf uitvoert. De kosten voor onderzoek door een derde partij, bijvoorbeeld een DNA-onderzoek, komen ten laste van de burgemeester.

Uit de uitvoeringstoetsen blijkt dat dat de nieuwe strafbaarstellingen – opgenomen in de artikelen 87 tot en met 90 – niet zullen leiden tot substantiële uitvoeringsconsequenties.

De regeling ten aanzien van lichaamsdelen zal volgens de politie en het OM niet leiden tot substantiële uitvoeringsconsequenties, net als het vervallen van de 36-uurs-termijn voor begraven (zie onder 7.1). Dit geldt ook voor het beroepsverbod.

8.6 Overige uitvoeringsconsequenties

- **Kistenmakers.** Kistenmakers zullen bij de modernisering van het Besluit op de lijkbezorging rekening moeten houden met nieuwe vereisten voor de afbreekbaarheid van de kist. Het voornemen is om te regelen dat de kist in 10 jaar moet kunnen afbreken en doorlaatbaar moet zijn.
- **Zij die invasieve postmortale zorg verrichten.** Dit wetsvoorstel verduidelijkt dat degenen die invasieve postmortale zorg verrichten daarvoor eerst voorlichting geven over de aard van de postmortale invasieve handelingen en instemming moeten hebben van overledene of de nabestaanden (paragraaf 4.3.2).
- **Religieuze en levensbeschouwelijke instellingen.** Dit wetsvoorstel verduidelijkt dat de rechten die toekomen aan Kerkgenootschappen ook toekomen aan instellingen met een religieuze of levensbeschouwelijke grondslag (zie ook paragraaf 4.3.14).

9. Regeldruk

Dit wetsvoorstel bevat nieuwe verplichtingen en daarmee nieuwe kosten voor burgers en bedrijven. Deze kosten worden regeldruk genoemd en bestaan uit administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten. Deze kosten worden berekend door de kosten per handeling te vermenigvuldigen met het aantal handelingen per jaar. De kosten per handeling worden berekend door de tijdsbesteding te vermenigvuldigen met het uurtarief met daarbij opgeteld de eventuele out-of-pocketkosten, zoals kosten van de aanschaf van lesmateriaal of deelname aan een cursus. Bedrijfseigen kosten die inherent zijn aan de bedrijfsactiviteit en niet volgen uit wettelijke verplichtingen worden niet aangemerkt als regeldruk. Dit wetsvoorstel kent ook (nieuwe) verplichtingen voor gemeenten, maar dat valt niet onder regeldruk. Regeldruk is dus alleen van toepassing op de bijzondere begraafplaatsen, crematoria en resomatoria en niet op de gemeentelijke. Verder wordt onderscheid gemaakt tussen eenmalige en structurele regeldruk.

De regeldruk is in kaart gebracht door een onderzoeksbureau. Deze heeft voor haar onderzoek ook uitvaartverzorgers bevraagd. Uitvaartverzorgers zijn in het wetsvoorstel geen normadressaat, maar verrichten in de praktijk de activiteiten van de opdrachtgever als bedoeld in artikel 6 van het wetsvoorstel. De berekening van de regeldrukkosten is gebaseerd op het aantal organisaties/personen dat belast is met de naleving en de kosten die zij maken voor de naleving. Die nalevingskosten bestaan uit het uurtarief van degene die de wettelijke verplichting moet nakomen maal de tijd die de naleving vergt plus eventuele out-of-pocket kosten opgeteld, zoals de kosten voor een opleiding.

Het regeldrukonderzoek is uitgevoerd op basis van de consultatieversie van het wetsvoorstel. De consultatieversie bevatte een regeling voor het aanbrengen en controleren van een identificerend middel bij iedere overledene. Die verplichting is komen te vervallen, mede op basis van de hoge regeldruk (zie ook paragraaf 4.3.1) en daarom in deze paragraaf niet overgenomen. Uit het onderzoek komen de volgende gevolgen van het wetsvoorstel naar voren voor de regeldruk.

Kennisneming wetsvoorstel

Het wetsvoorstel levert eenmalige regeldruk op doordat betrokkenen die gebonden zijn aan de verplichtingen uit dit wetsvoorstel kennis moeten nemen van de nieuwe regels. Naar verwachting zullen in veel gevallen brancheorganisaties hierin een rol spelen en daarnaast ook de houders van een van een begraafplaats, crematorium of resomatorium. Deze regeldrukkosten zijn niet gerelateerd aan specifieke wijzigingen uit het wetsvoorstel.

Kennisname wetsvoorstel, eenmalige kosten

Doelgroep	Tijdsbesteding (in minuten)	Uurtarief	Out-of-pocket (€)	Aantal	Kosten (P*Q)
Uitvaartverzorgers, per uitvaartverzorger	240	€ 54,00	€ 50,00	9.500	€ 2.527.000
Bijzondere crematoria, per crematorium	2520	€ 34,00		104	€ 148.500
Bijzondere begraafplaatsen, per begraafplaats	2520	€ 34,00		2.000	€ 2.856.000
Resomatoria, per resomatorium	2520	€ 34,00	-	25	€ 56.700
Behandelend artsen, per arts	60	€ 54,00		46.460	€ 2.508.800
TOTAAL					€ 8.097.000

Aanpassing reglementen

Bijzondere crematoria en begraafplaatsen hebben hun werkwijze vastgelegd in reglementen. Het hebben van zo'n reglement betreft weliswaar geen wettelijke verplichting, maar wordt wel gezien als randvoorwaardelijk voor een goede naleving aangezien de wettelijke verplichtingen hierin zijn geïntegreerd. Dit wetsvoorstel betekent dat de reglementen moeten worden aangepast. Dit betreft eenmalige regeldrukkosten. Bij de bijzondere begraafplaatsen zal naar verwachting gebruik gemaakt kunnen worden van modelreglementen, maar toepassing ervan op de specifieke omstandigheden van de betreffende begraafplaats en de afstemming daarbij kan veel tijd in beslag nemen. Daar staat tegenover dat een persoon vaak de houder is van meerdere begraafplaatsen, wat weer tijdswinst oplevert.

Doelgroep	Tijdsbesteding (in minuten)	Uurtarief	Aantal	Kosten (P*Q)
Bijzondere crematoria, per crematorium	40	€ 77,00	45	€ 138.600
Bijzondere begraafplaatsen, per begraafplaats	77	€ 54,00	667	€ 2.773.386
TOTAAL				€ 2.911.986

Uniformering verlof (artikel 25)

Uit de Wet op de lijkbezorging volgt nu nog dat het aanvragen van een verlof voor het bestemmen van het lichaam gericht is op een specifieke bestemming, namelijk een verlof voor begraven of voor cremieren. In de praktijk komt het voor dat na de aanvraag van het verlof blijkt dat een andere bestemming wenselijk is, bijvoorbeeld omdat na aanvraag van het verlof een wilsbeschikking van overledene aangetroffen is. In dat geval moet er een nieuw verlof aangevraagd worden. Dit komt niet zo vaak voor, maar kan afhankelijk van de gemeente waar opnieuw verlof aangevraagd wordt, omslachtig zijn. Dit wetsvoorstel regelt een verlof voor bestemming zonder verdere specificatie, waardoor het niet langer nodig is, als is gebleken dat een andere bestemming wenselijk is, een tweede verlof aan te vragen.

Doelgroep	Tijdsbesteding (in minuten)	Uurtarief	Aantal	Kosten (P*Q)
Uitvaartverzorgers, structurele kosten	- 75	€ 54,00	509	- € 34.300

Aanpassing termijnen (artikel 27)

Dit wetsvoorstel regelt dat bij begraven binnen 36 uur instemming van de burgemeester niet langer nodig is. Verder wordt vanwege de voorgestelde nieuwe hoofdregel om ook op zon- en feestdagen het lichaam een bestemming te geven, de termijn uitgedrukt in dagen in plaats van werkdagen. Bij het omrekenen van de termijn van werkdagen naar dagen het uitgangspunt gehanteerd dat onder normale omstandigheden – dat wil zeggen zonder tussenkomst van feestdagen – de termijn niet wordt verkort ten opzichte van de huidige situatie. Dat betekent dat bij deze omrekening de langste termijn wordt gehanteerd, namelijk de termijn in het geval van een overlijden op een zaterdag, waardoor de termijn uitkomt op 10 dagen. Als de bestemming langer op zich laat wachten dan deze wettelijke termijn, kan de burgemeester, net als bij de Wlb, een langere termijn stellen. In de praktijk vraagt de uitvaartverzorger verlenging van de termijn aan bij de burgemeester en voegt daarvoor een verklaring van de arts bij. Met dit wetsvoorstel is de verklaring van de arts niet langer nodig. Verder is de verwachting dat het aantal aanvragen bij de burgemeester aanzienlijk kan afnemen door de omschakeling van zes werkdagen naar tien dagen.

Doelgroep	Tijdsbesteding (in minuten)	Uurtarief	Aantal	Kosten (P*Q)
Uitvaartverzorgers, structurele kosten	- 135	€ 54,00	13.053	- € 1.586.000

Instemmingsvereiste invasieve postmortale zorg (artikel 31)

De opdrachtgever tot het bestemmen van het lichaam van overledene kan kiezen voor postmortale zorg van de overledene, bijvoorbeeld ten behoeve van de herkenbaarheid van overledene. Daarbij kan sprake zijn van invasieve handelingen, waarbij de lichamelijke integriteit wordt aangetast. De toepassing van deze invasieve handelingen dienen gebaseerd te zijn op de toestemming die de overledene bij leven heeft gegeven, of op de toestemming van de nabestaanden opdat de persoonlijke wensen en de lichamelijke integriteit van de overledene zoveel mogelijk worden geëerbiedigd. Bij de voorbereidende gesprekken met de uitvaartsector is echter gebleken dat de toestemming voor deze invasieve handelingen niet altijd expliciet wordt verkregen. Om ervoor te zorgen dat de toestemming steeds en weloverwogen wordt verleend, wordt in dit wetsvoorstel een plicht tot het geven van informatie aan degene die voorziet in de bestemming en het vragen van toestemming voorafgaand aan het uitvoeren van de postmortale invasieve handelingen voorgeschreven. Veel uitvaartverzorgers passen dit voorschrift al in de praktijk toe. Voor de uitvaartverzorgers die dat nog niet doen, zal deze verplichting structurele regeldruk met zich meebrengen. Bovendien zal naar verwachting in eerste instantie extra tijd nodig zijn om een passende werkwijze hierin te vinden (eenmalige kosten).

Doelgroep	Tijdsbesteding (in minuten)	Uurtarief	Aantal	Kosten (P*Q)
Uitvaartverzorgers, eenmalige kosten	20	€ 54,00	42.380	€ 762.800
Uitvaartverzorgers, structurele kosten	10	€ 54,00	169.521	€ 1.525.700
Waarvan bedrijfseigen structureel				75%
Regeldruk structureel				€ 381.400

Vergunningplicht (artikel 39)

Voor resomatoria zal een vergunningplicht worden geïntroduceerd, net zoals die nu ook al geldt voor begraafplaatsen en crematoria. Het gaat hier om eenmalige kosten bij de vestiging van een resomatorium.

Doelgroep	Tijdsbesteding (in minuten)	Uurtarief	Out of pocket kosten	Aantal	Kosten (P*Q)
Resomatoria, eenmalig	75	€ 77,00	-	25	€ 144.400

Regeldrukeffecten per doelgroep

De invoering van dit wetsvoorstel brengt de volgende regeldrukkosten met zich mee per doelgroep:

Doelgroep	Activiteit	Eenmalige regeldruk	Structurele regeldruk
Uitvaartverzorgers	Kennisname	€ 2.527.000	
	Uniformering verlof (art. 23)		- € 34.300
	Aanpassing termijnen (art. 27)		- € 1.586.000
	Instemmingsvereiste invasieve postmortale zorg (art. 36)	€ 762.800	€ 381.400
	<i>Subtotaal</i>	<i>€ 3.289.800</i>	<i>- € 1.238.900</i>
Bijzondere crematoria	Kennisname	€ 148.500	
	Aanpassing reglementen	€ 138.600	
	<i>Subtotaal</i>	<i>€ 287.100</i>	
Bijzondere begraafplaatsen	Kennisname	€ 2.856.000	
	Aanpassing reglementen	€ 2.773.386	
	<i>Subtotaal</i>	<i>€ 5.629.386</i>	
Resomatoria	Kennisname	€ 56.700	
	Vergunningplicht (art. 40)	€ 144.400	
	<i>Subtotaal</i>	<i>€ 201.100</i>	
Behandelend artsen	Kennisname	€ 2.508.800	
TOTAAL		€ 11.916.186	- € 1.238.900

Regeldrukeffecten naar aanleiding van verwerking consultatie

Naar aanleiding van de consultatie zijn in het wetsvoorstel nog een aantal wijzigingen doorgevoerd, die naar verwachting wel regeldruk met zich meebrengen, maar waarvan de regeldruk niet meer gemeten kon worden in het regeldrukonderzoek. Naar verwachting is de regeldruk van deze maatregelen laag. Het gaat om de volgende wijzigingen:

- Identificatie middels gebruik van het BSN-nummer. Nieuw is dat degene die de overledene in kist legt op het begeleidend formulier bij de kist niet langer een eigen nummer bedenkt, maar gebruik maakt van de laatste vier cijfers van het BSN-nummer van overledene. Deze zal worden geregistreerd op het verlof, waardoor deze cijfers eenvoudig kunnen worden overgenomen (zie ook paragraaf 4.3.1).
- Versterking positie nabestaanden. In dit wetsvoorstel wordt bij de opdrachtgever van de uitvaart de verplichting neergelegd om eerste- en tweedegraads familie en de partner te informeren over het overlijden van de overledene en om deze nabestaanden in de gelegenheid te stellen om afscheid te nemen. Dit is in principe goed gebruik en wordt daarom als grotendeels bedrijfseigen aangemerkt (zie ook paragraaf 4.3.10).

Opgraving ten behoeve van verwantschap. Degene van wie de verwantschap met de overledene nog onzeker is, waarbij er aanwijzingen zijn voor eerste of tweedegraads verwantschap, kan bij de burgemeester een vergunning aanvragen voor opgraving. De kosten hiervoor komen voor de aanvrager. Naar verwachting zal nauwelijks van deze mogelijkheid gebruik worden gemaakt, omdat het zeer zeldzaam is dat een biologische vader (of moeder) onbekend is.

10. Toezicht en handhaving

In dit wetsvoorstel zijn, net als in de Wlb, verschillende vormen van toezicht en handhaving van toepassing, namelijk het strafrecht en het bestuursrecht en interbestuurlijk toezicht. Het is belangrijk voor de volksgezondheid en de lichamelijke integriteit van de overledene dat toezicht wordt gehouden op de naleving van de gestelde normen en dat bij overtreding van die normen daadwerkelijk kan worden gehandhaafd, door strafrechtelijk of bestuursrechtelijk op te treden.

10.1 Strafrechtelijke handhaving

In het kader van de totstandkoming van dit wetsvoorstel is gekeken of handhaving via het strafrecht nog steeds passend is.²⁹⁰ Er is daarbij naar de volgende factoren gekeken: de feitelijk

²⁹⁰ Gelet op Kamerstukken II 2018/2019, 29279 nr. 503.

pakkans, de aard van de overtreding, de aard en zwaarte van de voorgenomen sanctie, het beoogd generaal/speciaal preventief effect, de financiële en organisatorische aspecten en internationaalrechtelijke en unierechtelijke verplichtingen die de keuze voor het sanctiestelsel bepalen. Alles afwegend, blijft handhaving via de strafrechtelijke weg het uitgangspunt in dit wetsvoorstel. De strafbepalingen uit de Wlb zijn daarom in dit wetsvoorstel overgenomen en waar nodig zijn aangevuld.

De strafbepalingen zijn in de artikelen 88 tot en met 92 van dit wetsvoorstel neergelegd. Overtreding van het gesloten stelsel van bestemmingen is een misdrijf (zie artikel 90 in samenhang met artikel 91, tweede lid). De overige strafbaar gestelde feiten zijn overtredingen (artikelen 88 en 89 in samenhang met artikel 91, eerste lid). De nieuwe strafbaarstellingen zijn in paragraaf 4.3.16 en de toelichting op de artikelen 88 tot en met 92 toegelicht.

10.2 Wijzigingen in verband met het toezicht op de schouw

Handhaving

In paragraaf 4.2.6 is gemotiveerd dat de in dit wetsvoorstel opgenomen normen ten aanzien van de schouw overeenkomstig de systematiek van de Wkkgz uitsluitend bestuursrechtelijk zullen worden gehandhaafd. Korthedshalve wordt voor een toelichting daarop verwezen naar die paragraaf.

Uitoefening van het toezicht

De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) wordt in dit wetsvoorstel belast met het toezicht op de naleving van de artikelen 7, 17 en 83 alsmede van een aanwijzing als bedoeld in artikel 85. De IGJ zal gebruikmaken van een toetsingskader, dat is gebaseerd op artikel 7 en de eerdergenoemde veldnormen die daaraan invulling geven. De IGJ zal bij het uitvoeren van het toezicht aandacht vragen voor het opgestelde toetsingskader en ziet erop toe dat de veldnormen gerespecteerd en gewaarborgd worden. Vanuit het oogpunt van toezicht en handhaving is het van belang dat er in het veld breed draagvlak is voor de veldnormen en dat deze voldoende concreet zijn. De IGJ onderstreept het belang van concrete veldnormen. Het eerdergenoemde onderzoeksprogramma forensische geneeskunde van ZonMw biedt ruimte aan het veld om doorontwikkeling van veldnormen vorm te geven.

De IGJ maakt keuzes in het toezicht op basis van gesignaleerde risico's. De IGJ ziet toe op de kwaliteit van de schouw zoals beschreven in wetgeving en veldnormen en deelt haar bevindingen ten behoeve van de verbetering van de kwaliteit van de schouw. Indien de IGJ van oordeel is dat de kwaliteit van de schouw onvoldoende is, kan de IGJ namens de Minister van VWS een schriftelijke aanwijzing geven aan de behandelend arts of forensisch arts. In de aanwijzing wordt met redenen omkleed welke punten uit de veldnormen niet of niet tijdig worden nageleefd en welke maatregelen de arts dient te treffen. De maatregelen hebben tot doel te waarborgen dat de door de betreffende (forensisch) arts uit te voeren toekomstige schouwingen, van goede kwaliteit en goed niveau zullen zijn en dat verdere incidenten worden voorkomen. In het kader van het toezicht op de naleving van een schriftelijke aanwijzing kan de IGJ bij de betreffende (forensisch) arts het toezicht herhalen en, indien de IGJ het noodzakelijk acht, bij onvoldoende verbetering een last onder dwangsom of bestuursdwang opleggen. Op grond van artikel 5:32 van de Awb kan een bestuursorgaan dat bevoegd is bestuursdwang op te leggen, ook een dwangsom opleggen in plaats van bestuursdwang.

De uitkomsten van onderzoek door de IGJ alsmede de opgelegde sancties worden, op grond van de Gezondheidswet, door de IGJ openbaar gemaakt op haar website.

10.3 Overige bestuursrechtelijke handhaving door de gemeente

Dit wetsvoorstel kent het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid toe om toezichthouders aan te wijzen die kunnen voorzien in het toezicht op de artikelen waarbij bestuursrechtelijke handhaving mogelijk is. Dit is niet verplicht. De aangewezen toezichthouders beschikken over het instrumentarium omschreven in titel 5.2 van de Awb. Op die manier zijn die toezichthouders toegerust op hun taak.

Op grond van artikel 125 Gemeentewet kan het gemeentebestuur een last onder bestuursdwang opleggen bij overtreding van alle regels waarvan de uitvoering aan het bestuur is opgedragen. Op grond van artikel 5:32 Awb kan in plaats van een last onder bestuursdwang ook een last onder dwangsom worden opgelegd. Deze bestuursrechtelijke handhaving kan worden toegepast als een begraafplaats, crematorium of resomatorium zonder vergunning wordt gevestigd (artikel 39), niet

wordt voldaan aan de voorwaarden verbonden aan opgraving (artikel 45), niet wordt voldaan aan de voorwaarden verbonden aan grootschalige ruimingen (artikel 46), de sluiting van een begraafplaats niet wordt geëerbiedigd (artikel 55), een bewaarplaats van asbussen of stofbussen bestaat zonder vergunning (artikel 40) of permanent as wordt verstrooid op een plaats zonder dat daarvoor een vergunning is verleend (artikel 66, vierde lid).

Daarnaast kan de gemeenteraad op grond van artikel 149 Gemeentewet in aanvulling op dit wetsvoorstel regels stellen, voor zover deze regels daarmee niet in strijd komen. Dat blijkt uit artikel 98, dat de opvolger is van artikel 90 Wlb. Ook deze regels vallen onder de reikwijdte van artikel 125 Gemeentewet waardoor bestuursrechtelijke handhaving mogelijk is. Als de gemeenteraad in de algemene plaatselijke verordening vereisten heeft opgenomen die verbonden kunnen worden aan vergunningen of toestemming ten behoeve van de bestemming van het lichaam van overledene, zoals het in gebruik nemen van een begraafplaats of het vestigen van een crematorium of resomatorium, kan het college dan ook een last onder bestuursdwang opleggen als niet wordt voldaan aan de vereisten die verbonden zijn aan de betreffende vergunning of toestemming.

10.4 Interbestuurlijk toezicht

De provincie is vanwege artikel 124, eerste lid, Gemeentewet interbestuurlijk toezichthouder voor wat betreft de indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing voor de medebewindstaken die op grond van dit wetsvoorstel bij gemeenten worden neergelegd. Het uitgangspunt is immers dat de naast hoger gelegen bestuurslaag toezicht uitoefent, tenzij de daarvoor benodigde kennis en expertise ontbreekt (nabijheidsprincipe). Het interbestuurlijk toezicht is overigens een laatste redmiddel; de andere handavingsinstrumenten dienen uitgeput te zijn alvorens wordt overgegaan tot interbestuurlijk toezicht.

De provincie voert geen systematisch toezicht uit op de uitvoering van de Wlb door de gemeente. Slechts bij signalen en meldingen treedt de provincie als toezichthouder op. Deze bevoegdheid van de provincie is niet vrijblijvend, de provincie zal met dergelijke meldingen aan de slag moeten en als daadwerkelijk sprake is van taakverwaarlozing (niet of niet naar behoren uitvoeren van een wettelijke taak) moet de provincie op grond van artikel 124 Gemeentewet in de plaats treden. Voor uitvoering van dit wetsvoorstel is indeplaatsstelling denkbaar bij gebreken in de uitvoering van de taken op het gebied van benoeming van forensisch artsen (artikel 9), de termijnen voor het geven van een bestemming (artikelen 27 en 28), voorziening in de kosten van de bestemming van onbekende overledenen (artikel 34), het verlengen van de grafrusttermijn (artikel 46, vierde lid), het niet beschikken over een gemeentelijke begraafplaats (artikel 51) en het niet ter beschikking stellen van een eigen begraafplaats of een deel van de gemeentelijke begraafplaats aan een religieuze of levensbeschouwelijke organisatie (artikel 54 eerste en derde lid).

Verder kan een besluit van de gemeente worden vernietigd of geschorst op grond van artikel 132, vierde lid van de Grondwet en artikel 268 Gemeentewet wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

11. Rechtsbescherming

11.1 Bestuursrechtelijke rechtsbescherming

Besluitvorming door het gemeentebestuur

Zoals in paragraaf 4.3.17 reeds is toegelicht staat tegen bijna alle besluiten die door het gemeentebestuur worden genomen op basis van de dit wetsvoorstel de reguliere rechtsbeschermingsprocedure open zoals staat beschreven in de artikelen 7:1 en 8:1 Awb. Dit brengt met zich dat tegen deze besluiten in bezwaar kan worden gegaan bij het orgaan dat het besluit heeft genomen. De bezwaren moeten beoordeeld worden en worden voorzien van een beslissing op bezwaar. Dit betreft een nieuwe verplichting.

Tegen de besluiten, genoemd in artikelen 28 en 74, staat een bijzondere rechtsgang open, namelijk beroep binnen 24 uur bij de commissaris van de Koning waarna de commissaris van de Koning onmiddellijk beslist. Het eerste besluit waartegen deze bijzondere rechtsgang open staat is het besluit van de burgemeester om de termijn van 36 uur die afgewacht moet worden voordat crematie of hydrolyse toegestaan is te verkorten. Omdat tegen dit besluit op zeer korte termijn rechtsbescherming open moet staan, wordt voorgesteld de bestaande procedure te behouden. Wel wordt toegevoegd dat de burgemeester altijd zal beslissen de termijn te verkorten, tenzij het belang van opsporing of vervolging van een strafbaar feit zich hiertegen verzet, zodat de

bevoegdheid van de burgemeester nader is ingekaderd. Het tweede besluit waartegen de bijzondere rechtsgang open staat is het besluit van de burgemeester om de termijn waarvoor het lichaam een bestemming moet hebben gekregen te verlengen. Ook voor dit besluit geldt dat op zeer korte termijn geoordeeld moet worden. Ook deze bevoegdheid van de burgemeester is nader ingekaderd door de toevoeging dat bij de beslissing tot het verlengen de termijn de volksgezondheid en de openbare orde en goede zeden worden betrokken. Het derde besluit waartegen de bijzondere rechtsgang open staat is het schriftelijke verlof van de burgemeester voor bestemming ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek of wetenschappelijk onderwijs. Ook in dit geval moet snel opgekomen kunnen worden tegen dit besluit, om aan de andere verplichtingen in de wet te kunnen voldoen.

Besluiten in het kader van het toezicht op de schouw

De aanwijzing die de IGJ kan opleggen bij het toezicht op de schouw, is een appellabel besluit. De overtreding van de aanwijzing is te handhaven met een last onder bestuursdwang of in plaats daarvan een last onder dwangsom (artikel 5:32 Awb). Tegen een schriftelijke aanwijzing of een besluit tot oplegging van een last onder bestuursdwang staat overeenkomstig de regels van de Awb rechtsbescherming open volgens de reguliere rechtsgang in de Awb. Dit betekent dat bezwaar kan worden gemaakt bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, dat tegen de beslissing op bezwaar beroep kan worden ingesteld bij de rechtbank en dat tegen de uitspraak van de rechtbank hoger beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Ook kan aan de rechtbank respectievelijk de Afdeling bestuursrechtspraak een voorlopige voorziening (schorsing van het besluit) worden gevraagd.

11.2 Civielrechtelijke rechtsbescherming

Het BW is van toepassing op civielrechtelijke betrekkingen die uit dit wetsvoorstel voortvloeien, tenzij anders is bepaald. In een enkel geval biedt dit wetsvoorstel een aanvulling op een civielrechtelijke betrekking, namelijk de verplichte mededeling aan de rechthebbende van het graf over verstrijken van de termijn voor het verlengen van het grafrecht (artikel 43, vijfde lid), de informatie- en toestemmingsplicht als aanvulling op de overeenkomst tot het doen van invasieve postmortale handelingen (artikel 31), een minimale termijn voor het vestigen van grafrechten (artikelen 43, derde lid, 46, eerste lid, en 47, eerste lid), het verplicht verzenden van een verklaring bij de verwaarlozing van onderhoud van het graf (artikel 44, eerste en tweede lid) en verplichte toestemming van de rechthebbende bij een voorgenomen opgraving of ruiming (artikelen 45, eerste lid, en 46, eerste lid). Daarnaast is bepaald dat geen natrekking plaatsvindt op hetgeen dat op het graf is geplaatst of het gebouw of werk waarin het graf zich bevindt, dan wel, indien is begraven in een grafkelder, op hetgeen daarin op daarop is geplaatst, gedurende de termijn dat het graf niet geruimd mag worden (artikel 49).

12. Financiële gevolgen

Dit hoofdstuk brengt de financiële gevolgen in kaart van dit wetsvoorstel, zoals die thans zijn ingeschat, in lijn met hoofdstukken 7, 8 en 9. Een goede balans tussen de middelen (financiën en juridisch instrumentarium) voor medeoverheden alsmede uitvoeringsorganisaties en de taken waar zij voor staan, met meerjarige stabiliteit en helderheid over hun meerjarig financieel kader, is van belang. Om inzichtelijk te krijgen of de verwachtingen over de (financiële) effecten van deze wetswijziging uitkomen, wordt deze na 5 jaar geëvalueerd, zie ook hoofdstuk 15.

De inwerkingtreding van het wetsvoorstel is voorzien op 1 januari 2028. Voor dit wetsvoorstel is structureel vanaf 2028 € 4,928 mln. beschikbaar, waarvan € 4,337 mln. voor het gemeentefonds); € 0,091 mln. voor de politie en € 0,5 mln. voor de IGJ. Incidenteel is in 2027 € 7,22 mln. beschikbaar, waarvan € 6,46 mln. voor het gemeentefonds en € 0,760 mln. voor de politie.

Gemeenten

Op grond van de consultatieversie van het wetsvoorstel heeft een onderzoeksbureau de kosten berekend die het wetsvoorstel met zich meebrengt voor gemeenten ten behoeve van artikel 2 Financiële verhoudingswet. Volgens dit onderzoek komen de totale eenmalige kosten van de consultatieversie uit op €6.854.800 en de totale structurele kosten van de consultatieversie uit op jaarbasis uit op €3.243.700. Daarnaast identificeert het onderzoek nog overige gevolgen (artikel 34 en 56) die niet in deze totaalbedragen zijn opgenomen. De kosten uit het onderzoek konden voor een belangrijk deel worden overgenomen als uitvoeringslasten van dit wetsvoorstel. De uitvoeringslasten van het wetsvoorstel wijken op de volgende punten af van de berekende kosten in het artikel 2 onderzoek:

- Artikel 7²⁹¹, schouw. De kosten die voortvloeien uit de uitbreiding van de bevoegdheden van de forensisch arts zijn geactualiseerd. In de eerdere berekening werd uitgegaan van 11.000 schouwen door de forensisch arts, dat aantal is bijgesteld naar 13.688 op basis van GGD-cijfers uit 2025. Verder zijn de bedragen geactualiseerd op basis van het art. 2 Fwv onderzoek. De overige kosten à €300.000 structureel zijn vervallen, omdat alle verwachte kosten reeds gedekt zijn. De totale structurele kosten komen daarmee op € 3.926.745 (in plaats van €3.230.000, €696.745 meer dan eerder voorzien). Dit bedrag zal worden overgeboekt aan het Gemeentefonds.
- Artikel 29, identificerend middel, vervallen incidentele (€8300) en structurele (€666.900) kosten. Ten opzichte van het onderzoek zijn de incidentele en structurele kosten van het aanbrengen en het controleren van een identificerend middel bij iedere overledene vervallen, omdat dit niet langer deel uitmaakt van het wetsvoorstel (zie ook paragraaf 4.3.1).
- Artikel 19, vaststelling identiteit overledene. Deze kosten zijn in het art. 2 Fwv niet gekwantificeerd. De politie schat dat de onderzoekskosten door externen ten behoeve van de burgemeester op €410.000 structureel. Dit bedrag zal worden overgeboekt naar het gemeentefonds, zodat de gemeente deze onderzoekskosten door externen (met tussenkomst van de politie) kan bekostigen.
- Artikel 62, bewaren asbus na bewaartermijn maand, vervallen eenmalige kosten zoals berekend in het artikel 2 onderzoek (€1.100.000). In de consultatieversie was deze termijn gesteld op 10 jaar, waardoor diverse crematoria het gebouw zouden moeten uitbreiden. In dit voorstel is deze termijn verkort naar één jaar wat overeenkomt met de uitvoeringspraktijk van de crematoria die anders hadden moeten uitbreiden (zie ook paragraaf 4.1.4).
- Overige structurele gevolgen van artikelen 34 en 54 in het onderzoek zijn niet overgenomen. Artikel 54 bevat een verduidelijking van een bestaand recht op grond van het gelijkheidsbeginsel en geen verruiming. Er wordt dan ook geen aanzuigende werking verwacht. Gemeenten zullen worden ondersteund bij het beoordelen van aanvragen (zie ook paragraaf 4.3.14). Ook artikel 34 betreft een verduidelijking van de kosten die voor de gemeente komen en die verreweg de meeste gemeenten ook voor hun rekening nemen. Het is niet opportuun om de enkele gemeenten die de gemaakte kosten door de politie in zaakwaarneming steeds niet op zich namen nu alsnog hiervoor te financieren, omdat dit slecht een verduidelijking betreft en geen uitbreiding van de kosten die gemeenten moeten maken.
- De besparingen die het art. 2 Fwv onderzoek heeft berekend wegens de introductie van resomatie (in het rapport aangehaald als alkalische hydrolyse) zijn niet overgenomen (artikelen 40, 61 t/m 67; €261.000 structureel). Deze zouden leiden tot minder crematies en daarmee tot minder kosten. Deze kosten worden echter normaliter doorberekend aan de consument en komen dan niet ten laste van de gemeente.
- Ten slotte konden enkele kosten in het art. 2 Fwv onderzoek niet berekend worden (artikel 18) of is geoordeeld dat de kosten beperkt zijn, zonder verdere berekening (artikel 39). Eventuele aanvullende kosten van opgraving ten behoeve van identificatie van de onbekende overledene (artikel 45, achtste lid) worden nihil geacht, aangenomen wordt dat zij in de plaats zullen komen van het onderzoek op grond van artikel 47, tweede lid (bij de ruiming). De kosten voor de vergunningverlening voor opgraving ten behoeve van het vaststellen van de verwantschap kunnen komen voor de aanvrager van de vergunning, tenzij de gemeente anders beslist. Verder is naar aanleiding van de consultatie geregeld dat op het verlot de laatste vier cijfers van het BSN-nummer van overledene worden genoteerd. Aangezien het verlot kosteloos wordt verstrekt, komen deze extra kosten voor de rekening van de gemeente. Getotaliseerd zijn de extra meerjarige uitvoeringslasten voor deze artikelen voor gemeenten geraamd op incidenteel €713.500 en structureel €392.100.

Samenvattend komen hiermee de totale incidentele kosten in 2027 voor gemeenten op € 6.460.000 en de totale structurele kosten op € 4.336.745 per jaar. De benodigde middelen hiervoor worden vanuit de ministeries van Binnenlandse zaken en Justitie en Veiligheid beschikbaar gesteld via het Gemeentefonds.

Gevolgen voor de opsporing

²⁹¹ In de consultatie versie was de uitbreiding van de bevoegdheden van de forensisch arts (gemeentelijk schouwarts) geregeld in artikel 14

Het is aannemelijk dat de uitgebreidere onderzoeksbevoegdheden van de forensisch arts tijdens de schouw zullen leiden tot een scherpere conclusie betreffende de doodsoorzaak. Als gevolg is het aannemelijk dat opsporingsonderzoeken naar 'vals positieve' uitkomsten van het overlijdensonderzoek zullen afnemen en opsporingsonderzoeken naar levensdelicten die eerder niet aan het licht kwamen zullen toenemen. De politie verwacht dat de kosten en baten hierbij tegen elkaar zullen wegvallen.

Dit wetsvoorstel biedt verder in artikel 15 een eigen grondslag voor het uitoefenen van bevoegdheden door de politie in het kader van het overlijdensonderzoek en voegt daaraan een rapportageverplichting toe. De structurele kosten hiervan bedragen €91.159. De eenmalige kosten in 2027 bedragen € 760.196. Deze middelen worden beschikbaar gesteld vanuit de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd

Om de toezichtstaak ten aanzien van de schouw uit te kunnen voeren, schat de IGJ in 4 fte extra nodig te hebben. Inclusief ondersteunende kosten komt dit neer op ongeveer € 500.000 per jaar. De middelen hiervoor worden beschikbaar gesteld vanuit de begroting van het ministerie Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Daarmee zien de financiële gevolgen van het wetsvoorstel er als volgt uit:

Wet bestemming lichaam van overledene	2027	2028	2029	2030	2031	2032 e.v.
Uitvoeringslasten decentrale overheden	6.460.00	4.336.74	4.336.74	4.336.74	4.336.74	4.336.74
	0	5	5	5	5	5
<i>Eenmalige gevolgen voor uitvoeringslasten artikel 2- Fvw-onderzoek</i>	<i>6.854.80</i>					
	<i>0</i>					
<i>Structurele gevolgen voor uitvoeringslasten artikel 2-Fvw-onderzoek (excl. overige gevolgen artikel 34 en 56)</i>		<i>3.243.70</i>	<i>3.243.70</i>	<i>3.243.70</i>	<i>3.243.70</i>	<i>3.243.70</i>
		<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Vervallen kosten, Artikel 29 identificerend middel geen onderdeel wetsvoorstel</i>	<i>-8.300</i>	<i>-666.900</i>	<i>-666.900</i>	<i>-666.900</i>	<i>-666.900</i>	<i>-666.900</i>
<i>Vervallen kosten, Artikel 62 bewaren asbus na bewaartermijn maand</i>	<i>1.100.00</i>					
	<i>0</i>					
<i>Niet inboekbare besparingen artikel 2-Fvw- onderzoek betreft Artikel 40 – Registerplicht en Artikel 61 t/m 67</i>		<i>261.100</i>	<i>261.100</i>	<i>261.100</i>	<i>261.100</i>	<i>261.100</i>
<i>Financiële gevolgen geraamd voor de kwalitatieve posten in het artikel 2-Fvw-onderzoek</i>	<i>713.500</i>	<i>392.100</i>	<i>392.100</i>	<i>392.100</i>	<i>392.100</i>	<i>392.100</i>
<i>Actualisatie artikel 7 schouw</i>		<i>696.745</i>	<i>696.745</i>	<i>696.745</i>	<i>696.745</i>	<i>696.745</i>
<i>Actualisatie artikel 19 vaststelling identiteit overledene</i>		<i>410.000</i>	<i>410.000</i>	<i>410.000</i>	<i>410.000</i>	<i>410.000</i>

Uitvoeringslasten Politie	760.196	91.159	91.159	91.159	91.159	91.159
<i>Actualisatie artikel 15 rapportageverplichting</i>	<i>760.196</i>	<i>91.159</i>	<i>91.159</i>	<i>91.159</i>	<i>91.159</i>	<i>91.159</i>
Uitvoeringslast en IGJ	0	500.000	500.000	500.000	500.000	500.000
<i>Uitvoeringslasten toezichtstaak IGJ</i>	<i>0</i>	<i>500.000</i>	<i>500.000</i>	<i>500.000</i>	<i>500.000</i>	<i>500.000</i>

Totaal generaal	7.220.196	4.927.904	4.927.904	4.927.904	4.927.904	4.927.904
----------------------------	------------------	------------------	------------------	------------------	------------------	------------------

13. Consultatie en overleg

Ten behoeve van de voorbereiding van het wetsvoorstel heeft de afgelopen jaren overleg plaats gevonden met (vertegenwoordigers van) uitvoerende partijen die zorgdragen voor de schouw, identificatie, postmortale zorg en de bestemming. Startpunt daarvoor waren gesprekken in 2016 met vrijwel alle betrokken instellingen en brancheorganisaties om een beeld te verkrijgen in hoeverre de wettelijke bepalingen uit de Wlb nog actueel waren, parallel aan de onderzoeken naar nieuwe technieken om het lichaam van overledene te bestemmen. Zoals ook in paragraaf 2.2 aangegeven, waren deze gesprekken mede aanleiding voor de aankondiging in 2019 om de Wlb te moderniseren. Sindsdien heeft met regelmaat overleg plaats gevonden met partijen uit de uitvoeringspraktijk, waarbij gestreefd is om een zo goed mogelijke afspiegeling aan tafel te krijgen van betrokken partijen van een veelzijdige uitvaartsector, maar ook daarbuiten (VNG, politie, Openbaar Ministerie). Verder zijn er bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel uiteenlopende religieuze organisaties geraadpleegd, in het bijzonder in het kader van de eeuwigdurende grafcrust. De reacties via de internetconsultatie zijn online raadpleegbaar.²⁹² Bestuurlijke reacties zijn bijgevoegd bij dit wetsvoorstel. Dit hoofdstuk gaat in op de belangrijkste kanttekeningen bij de voorgestelde regeling of verzoeken tot aanpassing en licht toe in hoeverre dat heeft geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel. Indien een suggestie is overgenomen, wordt daarbij verwezen naar de relevante paragraaf. Omwille van de leesbaarheid en samenhang volgt dit hoofdstuk hoofdzakelijk de indeling van hoofdstuk 4 van deze memorie en worden de inbrengende partijen daarbij genoemd in het geval van bestuurlijke reacties. Verder zijn consultatiereacties waaruit kan worden opgemaakt dat de memorie van toelichting onduidelijk was aangegrepen om de memorie op die punten te verduidelijken (veelal in hoofdstuk 4 of de artikelsgewijze toelichting). In dit hoofdstuk wordt verwezen naar de artikelen uit dit wetsvoorstel, tenzij wordt verwezen naar de artikelen uit de consultatieversie (na de consultatie is het wetsvoorstel vernummerd).

13.1 Versterking zelfbeschikking en verruiming van mogelijkheden

13.1.1 Humaan composteren (veraarden)

In het conceptwetsvoorstel dat in consultatie is gegeven is humaan composteren niet als bestemming opgenomen, omdat de Gezondheidsraad in 2020 niet positief kon adviseren over de toelaatbaarheid, wegens onvoldoende wetenschappelijke informatie voor toetsing van deze techniek.

Veel van de reacties uit de internetconsultatie betroffen humaan composteren. Tijdens de internetconsultatie wordt humaan composteren gemist en is gevraagd om deze techniek alsnog toe te staan en niet langer onnodig de keuzevrijheid te beperken. Humaan composteren wordt gezien als een natuurlijke, duurzame, ecologisch verantwoorde en weinig belastende manier van lichaamsbestemming die duurzamer zou zijn dan andere bestemmingen. Humaan composteren kan bijdragen aan bodemkwaliteit en het milieu, zonder uitstoot van CO₂ of gebruiken van fossiele brandstoffen, zoals bij crematie. Deze techniek zou dan ook goed passen bij maatschappelijke ontwikkelingen op het gebied van duurzaamheid, ruimtegebruik, milieubescherming en circulaire economie en een oplossing zijn voor de klimaat- en ruimteproblematiek. De methode maakt het bovendien mogelijk om na overlijden onderdeel te blijven van de natuurlijke kringloop, zonder de aarde te belasten met schadelijke stoffen of extra ruimtegebruik. Sommige respondenten ervaren humaan composteren bovendien als meer liefdevol en esthetisch dan traditionele vormen van bestemmen. Zowel Stichting Veraarden als Meine Erde, het Duitse initiatief in Sleeswijk-Holstein dat humaan composteren experimenteel aanbiedt, wijzen op de beschikbare informatie en de positieve ervaringen in het Duitse Sleeswijk-Holstein en twaalf Amerikaanse staten waar deze methode is toegestaan. Het advies van de Gezondheidsraad uit 2020 zou daarmee verouderd zijn. Ook het Humanistisch Verbond dringt erop aan humaan composteren als nieuwe bestemming te onderzoeken.

²⁹² <https://www.internetconsultatie.nl/wblo/b1>

Gelet op de nieuw aanwezige informatie en in de veronderstelling dat deze nieuwe informatie voldoende zou zijn om de toelaatbaarheid te beoordelen, is de Gezondheidsraad in februari 2025 opnieuw gevraagd om advies uit te brengen over de toelaatbaarheid van humaan composteren. De Gezondheidsraad concludeert in haar advies van 2 oktober 2025²⁹³ dat er nog steeds onvoldoende informatie beschikbaar is om de toelaatbaarheid van humaan composteren te beoordelen. Er is veel onduidelijkheid over de veiligheid van deze methode. De techniek kent bijvoorbeeld een reëel risico op verspreiding van tuberculose door overledenen met latente tuberculose. Hoewel humaan composteren duurzaam lijkt, zijn er onvoldoende gegevens om de duurzaamheid volledig te beoordelen. Gelet op dit advies wordt humaan composteren nu niet betrokken bij de verdere voorbereiding van het wetsvoorstel ter modernisering van de Wet op de lijkbezorging. Wanneer de benodigde informatie over humaan composteren beschikbaar is, zal de minister van BZK opnieuw advies vragen over de toelaatbaarheid van deze techniek. Om een snellere beoordeling van nieuwe technieken mogelijk te maken, bevat dit wetsvoorstel een experimenteerbepaling om ten behoeve van onderzoek in Nederland ten behoeve van het beoordelen van de toelaatbaarheid af te kunnen wijken van de wettelijk toegelaten bestemmingen, zie verder paragraaf 4.1.5.

13.1.2 Resomatie als nieuwe bestemming

In het wetsvoorstel dat in consultatie is gegeven is resomatie (in de consultatieversie: alkalische hydrolyse, zie ook artikelen 72-74) als nieuwe bestemming opgenomen. In de toelichting was opgenomen dat aan het vloeibare restproduct na resomatie, effluent, geen nagedachtenisfunctie wordt toegekend, omdat het effluent geen bestanddelen bevat die herleidbaar zijn tot een individu. Ter bescherming van de waterkwaliteit wordt de afvoer van het effluent geregeld in het Besluit activiteiten leefomgeving.

Tijdens de consultatie is resomatie gezien als een waardevolle, milieuvriendelijke techniek. Het Humanistisch Verbond steunt deze techniek. Reacties hebben verder vooral betrekking op het effluent. Zo maakt de Unie van Waterschappen (UvW) bezwaar tegen de lozing van het effluent via het riool wegens de hoge pH-waarde, temperatuur en het sulfaatgehalte van het effluent, waarbij wordt gewaarschuwd voor negatieve effecten op het rioolstelsel en de waterkwaliteit, mede in het licht van de Europese Kaderrichtlijn Water. UvW pleit voor separate behandeling van het effluent en verzoekt betrokken te worden bij het opstellen van de uitvoeringsregelgeving. Verder zijn er zorgen geuit over de immateriële aspecten van het effluent, nabestaanden kunnen het effluent wél betekenis toekennen. In sommige andere landen wordt het effluent aan nabestaanden meegegeven of wordt het gebruikt in gedenkparken of als meststof in gedenktuinen. Meerdere respondenten pleiten daarom voor een waardige verwerking van het effluent, vergelijkbaar met de omgang met crematie-as, en voor transparante informatie over de verwerking ervan. Het lozen via het riool, zeker gelet op de mogelijke nabijheid van menselijke uitwerpselen, wordt als bezwaarlijk ervaren. Verder is gevraagd om de delegatiebepaling voor resomatie gelijk te trekken met andere vormen van bestemming (geen subdelegatie). Daarnaast wordt verduidelijking gevraagd over de regels omtrent het samenvoegen van de vaste stof met as en wie daartoe bevoegd is. Ook is gevraagd om begraving van het skelet na resomatie mogelijk te maken. Ten slotte hebben meerdere partijen gesuggereerd om de term alkalische hydrolyse te vervangen door resomatie, omdat dat beter past bij het taalgebruik.

De minister IenW werkt momenteel aan het opstellen van milieuregels in het Besluit activiteiten leefomgeving ter bescherming van de waterkwaliteit. De punten van de UvW worden bij de voorbereiding van het Besluit betrokken. Ook zijn de punten van de UvW meegegeven aan de Gezondheidsraad. De Gezondheidsraad heeft in haar advies van 2 oktober 2025 aangegeven geen aanleiding te zien om haar eerdere advies te actualiseren. Dat betekent dat resomatie onderdeel van het wetsvoorstel blijft als voorzien tijdens de consultatie. De afvoer van het effluent zal worden geregeld in het Besluit activiteiten leefomgeving. Afhankelijk van de lokale omstandigheden, kan het bevoegd gezag onder voorwaarden lozing op het riool toestaan. Indien iemand niet wenst dat het effluent na resomatie van diens lichaam wordt geloosd op het riool, kan een andere bestemming worden overwogen. Het is van belang dat nabestaanden na resomeren iets mee kunnen nemen ter nagedachtenis van overledene. De vaste stof voorziet hierin. Het meegeven van effluent aan nabestaanden is hiervoor niet geschikt, omdat uiteenlopende afvoerroutes uitgesloten zijn en toezicht op het meegegeven effluent praktisch onuitvoerbaar is. Naar aanleiding van de consultatie zal worden geregeld dat de as na crematie en stof na resomatie met elkaar gemengd kunnen worden. Verder wordt ook de mogelijkheid geregeld dat het skelet na resomatie niet wordt

²⁹³ Kamerstukken II 2025/26, 30696, nr. 60

verpulverd tot stof, maar kan worden begraven op een begraafplaats als de houder van de begraafplaats in die mogelijkheid voorziet (zie ook paragraaf 4.1.1).

13.1.3 Gezamenlijke bestemming van lichamen van overledenen

De consultatieversie van het wetsvoorstel maakte een gezamenlijke bestemming mogelijk, indien dat de wens of vermoedelijke wens was van betrokken overledenen (zie consultatieversie art. 4). Daarbij werd geen onderscheid gemaakt naar de omvang van de overledenen.

Meerdere partijen vroegen aandacht voor de praktische en technische beperkingen van deze mogelijkheid. Zo wijst het samenwerkingsverband Uitvaartorganisaties Nederland (UN) erop dat crematoria op dit moment niet beschikken over ovens die geschikt zijn voor gelijktijdige verbranding van twee kisten, en dat de benodigde aanpassingen aanzienlijke investeringen vergen. De Landelijke Organisatie van Begraafplaatsen (LOB), de Vereniging Kerkrentmeesterlijk Beheer (VKB) en UN pleiten voor een limitatieve opsomming van gevallen waarin gezamenlijke bestemming is toegestaan. Zij achten de voorgestelde regeling te ruim en wijzen op het risico dat overblijfselen van meerdere lichamen na verloop van tijd niet meer individueel te herleiden zijn, wat als onverenigbaar wordt gezien met een zorgvuldige en controleerbare uitvaartpraktijk.

Het is aan de begraafplaats, het crematorium of het resomatorium om te bepalen of en in welke gevallen een gezamenlijke bestemming mogelijk is. In het aangepaste wetsvoorstel wordt dit verduidelijkt. Een limitatieve regeling wordt als onwenselijk gezien, omdat dat ertoe kan leiden dat vormen van gezamenlijke bestemming worden uitgesloten terwijl daar geen grond toe wordt gezien, zeker niet met de genoemde verduidelijking. Verder zal bij gezamenlijke bestemming bij de betrokken lichamen een identificerend middel moeten worden aangebracht. Zie verder paragraaf 4.1.2.

13.1.4 Flexibilisering van de termijnen voor bestemming

In de consultatieversie is bepaald dat het lichaam van een overledene na 36 uur gecremeerd of geresumeerd wordt en uiterlijk op de tiende dag na overlijden moet zijn bestemd, tenzij er een andere termijn geldt (zie consultatieversie artikelen 27 en 28). Met dit wetsvoorstel is de termijn voor begraven binnen 36 uur vervallen en is daarvoor niet langer toestemming nodig van de burgemeester om daarmee begraven binnen 24 uur te vereenvoudigen. Verder is de termijn waarbinnen het lichaam moet worden bestemd omgezet van zes werkdagen naar tien dagen.

Tijdens de consultatie uitten onder meer gemeenten en uitvaartorganisaties zorgen over de praktische uitvoerbaarheid van begraven binnen 24 of 36 uur. Zij wezen op het risico van onvoldoende voorbereidingstijd voor aangifte, verlofverlening en grafopenstelling, met name in weekenden en op feestdagen. Zonder waarborgen zou dit leiden tot onrealistische druk op Burgerzaken en begraafplaatsen, met risico op fouten of onzorgvuldigheid. Meerdere respondenten bepleitten daarom een minimale termijn van 24 uur voor begraven: dit zou ruimte bieden voor religieuze wensen, maar behoudt voldoende regie op noodzakelijke voorbereidingen. De indruk dat er makkelijk binnen 24 uur begraven kan worden, moet worden voorkomen. Ook werd gevraagd om duidelijkheid over het moment waarop de termijn begint te lopen; zo kan het moment van vaststellen van het overlijden later (soms weken) zijn dan het moment van overlijden. De Boeddhistische Unie is positief over de nieuwe termijn waarbinnen het lichaam bestemd moet worden, omdat het betere mogelijkheden biedt om een geschikt moment te kiezen voor de bestemming. Verder heeft de Hindoeraad Nederland aangegeven dat het om religieuze redenen van belang kan zijn om binnen 36 te kunnen cremeren.

In de consultatieversie was al duidelijk aangegeven dat met het vervallen van de 36-uurs termijn voor begraven geen recht is ontstaan op begraven binnen 24 uur en dat daarvoor eerst de procedures goed moeten worden doorlopen. In de huidige toelichting is daar nog wat uitvoeriger bij stil gestaan. Uitgangspunt voor de termijnen blijft het moment van overlijden. Indien meer tijd nodig is om het lichaam te bestemmen, kan verlenging worden aangevraagd. Zie verder paragraaf 4.1.3. Naar aanleiding van de reactie van de Hindoeraad is de mogelijkheid om binnen 36 uur te kunnen cremeren gehandhaafd.

13.1.5 Verruiming mogelijkheden rondom de as-bestemming en begraven

Bewaartermijn asbus

In de consultatieversie van het wetsvoorstel is de bewaartermijn voor het afgeven van de asbus aan nabestaanden verkort van een maand naar maximaal twee weken, om zo een tussenweg te

vinden tussen enerzijds de behoefte aan een snelle afgifte van de asbus en anderzijds het beschermen van nabestaanden en het bieden van gelegenheid voor het oplossen van onenigheid over het bestemmen van de as (zie consultatieversie artikel 64, eerste lid). Tijdens de consultatie was er zowel steun als bezwaar bij dit voorstel. Uitvaartorganisaties Nederland hecht waarde aan een voldoende bewaartermijn: het voorkomt overhaaste beslissingen, geeft ruimte voor overleg tussen nabestaanden en biedt in geval van conflicten voldoende tijd voor juridische stappen, zoals beslaglegging. De Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie heeft om vergelijkbare redenen bezwaar tegen het verkorten van de bewaartermijn. Evengoed is tijdens de consultatie ook de behoefte aan een hele korte bewaartermijn naar voren gekozen en worden daarbij geen problemen voorzien. UN pleit voor het opnemen van duidelijke voorwaarden waaronder eerdere afgifte van de as mogelijk is. Deze afwijkmogelijkheid is echter niet goed uitvoerbaar gebleken. Ten behoeve van de bescherming van de nabestaanden, wordt in het wetsvoorstel de bewaartermijn van één maand hersteld. Het eerder meegeven van de as op verzoek van eerste- en tweedegraads familie is overwogen, maar is niet goed uitvoerbaar omdat de BRP geeft immers niet altijd goed inzicht in (familie)relaties en ook geen handtekeningen registreert. Zie verder paragraaf 4.1.4.

Vermenging van de as

In het wetsvoorstel is geregeld dat de as van overledenen vermengd kan worden (zie consultatieversie artikel 64, derde lid). De LOB vraagt zich af of dit impliceert dat de as en vaste stof na resomatie ook onderling vermengd mogen worden, en zo ja, door de houder van welke installatie. In het wetsvoorstel wordt verduidelijkt dat dit mag (zie ook paragraaf 4.1.4). Registratie vindt plaats door de houder die de vermenging uitvoert.

Bijzetten van de asbus in de kist voor begraven

De consultatieversie maakte het mogelijk dat een asbus mag worden bijgezet in een kist, voorafgaand aan begraving (zie consultatieversie artikel 66, eerste en vijfde lid). De LOB wijst op het belang van registratie van deze asbus door de houder van de begraafplaats met het oog op opgraving en ruiming van het graf en dat deze bijzetting dus vooraf gemeld moet worden. Naar aanleiding van deze reactie is deze meldplicht opgenomen in het wetsvoorstel. Verder is naar aanleiding van de consultatie in de toelichting verduidelijkt dat het bijzetten van de asbus niet is toegestaan bij crematie en resomatie. Zie ook paragraaf 4.1.4.

13.1.6 Opdrachtgeverschap en consumentenbescherming

In de consultatieversie waren ter bescherming van de opdrachtgever geen geschillencommissie of beroepsreglementering van de uitvaartverzorger geregeld. Uitvaartorganisaties Nederland had bij de voorbereiding van de consultatie van het wetsvoorstel aangedrongen op wettelijke regeling van een geschillencommissie met een verplichte aansluiting. In de consultatieversie werd dit voorstel niet overgenomen vanwege risico's voor de vrije markt, gebrek aan proportionaliteit en mogelijke bovenwettelijke toetsing. Ook werd gewezen op de hoge klanttevredenheid en het ontbreken van structurele misstanden, slechts 10% van de nabestaanden beoordeelt de dienstverlening als onvoldoende.

Tijdens de consultatie hebben het samenwerkingsverband Uitvoeringsorganisaties Nederland (UN) DELA, Monuta, het Verbond van Verzekeraars en Fonds Slachtofferhulp gepleit voor een wettelijke plicht voor alle uitvaartondernemers om zich aan te sluiten bij een erkende geschillencommissie. Daarbij betwist UN de redenering om de geschillencommissie niet te regelen: volgens hen kan in de erkenningseisen worden vastgelegd dat uitsluitend aan wet- en regelgeving en wederzijdse afspraken mag worden getoetst, zodat de vrijheid van het uitvaartproces behouden blijft. Doel is niet inperking, maar toegang tot bindende geschilbeslechting voor alle nabestaanden, in lijn met het SER-advies²⁹⁴ over toegang tot recht voor kwetsbare groepen. UN benadrukt dat de huidige Ombudsman Uitvaartwezen slechts toegankelijk is bij zo'n 15% van de ondernemers. Voor de overige 85% is bindende geschilbeslechting op voorhand niet beschikbaar, terwijl volgens de Ombudsman 67% van de niet-aangesloten ondernemers bij klachten niet instemt met een bindende uitspraak. Nabestaanden kiezen vaak pas ná overlijden een ondernemer, onder druk en zonder informatiepositie. Volgens UN gaat het juist om de groep die de dienstverlening als onvoldoende ervaren (ca. 17.000 uitvaarten per jaar), nu vaak geen toegang heeft tot een effectieve route voor geschilbeslechting. Ook in andere sectoren met hoge klanttevredenheid, zoals de kinderopvang, is wettelijke geschilbeslechting verplicht vanwege de kwetsbare positie van gebruikers. UN stelt vier maatregelen voor: verplichte aansluiting bij een erkende commissie (met

²⁹⁴ SER-advies 23/02: Balans en houdbaarheid alternatieve geschillenbeslechting voor consumentenzaken, maart 2023

toetsing uitsluitend aan wettelijke normen), een onafhankelijk klachtenloket, informatieplicht voor ondernemers, en toezicht door de ACM.

Meerdere partijen, waaronder Dela, Monuta, BGNU, het Verbond van Verzekeraars en Fonds Slachtofferhulp, pleiten voor het (opnieuw) wettelijk vastleggen van opleidings- en vakbekwaamheidseisen voor uitvaartverzorgers. Zij zien dit als noodzakelijk om nabestaanden bescherming en kwaliteitsgarantie te bieden in een kwetsbare fase. Met het toenemend aantal zzp'ers zonder opleiding of ervaring, ontbreekt volgens hen momenteel elke waarborg voor vakbekwaamheid, terwijl uitvaartverzorgers zowel praktische als emotioneel-mentale ondersteuning bieden. Beroepsreglementering, bijvoorbeeld via wettelijke opleidingseisen of een keurmerk, wordt vergeleken met de zorgplicht in andere gevoelige sectoren als de gezondheidszorg, geboortezorg en advocatuur. Ook wordt gewezen op schrijnende voorbeelden van misstanden: nabestaanden die ter plaatse €900 moesten betalen om een lichaam vrij te krijgen of onverwachte rekeningen ontvingen voor diensten die nooit zijn goedgekeurd. Zelfregulering schiet volgens deze partijen tekort door het ontbreken van uniforme normen, onvoldoende toezicht en versnippering. Tegelijkertijd wijzen partijen, zoals het Netwerk Uitvaartvernieuwers, op het gevaar van overregulering. Zij vrezen dat bescherming van het vak door gevestigde partijen leidt tot marktafscherming en verlies van diversiteit, met name rond het rituele of persoonlijke karakter van uitvaarten. Zij betwijfelen bovendien de objectieve noodzaak, gezien het lage aantal incidenten en het goed functionerende karakter van de markt.

De regering onderkent dat de nabestaande die de bestemming van het lichaam regelt zich vaak in een kwetsbare positie bevindt: weinig ervaring met het organiseren van een uitvaart, hoge tijdsdruk, emotionele belasting en geen mogelijkheden om fouten te herstellen. Tegen die achtergrond verloopt een uitvaart vaak goed, maar in 10% van de gevallen niet naar tevredenheid. Er zijn geen aanwijzingen voor structurele misstanden. Klachten gaan vaak over verwachtingen, afspraken of nazorg, maar niet elke klacht wijst op een rechtsinbreuk of laat zich juridisch oplossen. Bestaande regelgeving biedt al de nodige bescherming aan nabestaanden. Het civiele recht biedt via Boek 6 en 7 BW consumentenbescherming met bepalingen over onder meer misleiding, informatieplichten en aansprakelijkheid. Laagdrempelige geschillenbeslechting is mogelijk bij de Ombudsman Uitvaartwezen die door de uitvaartsector zelf is ingesteld. Hierbij zijn weliswaar slechts een gering aantal uitvaartondernemers bij aangesloten, maar betreft het wel diverse grote ondernemingen die een relatief groot deel van de uitvaarten voor hun rekening nemen²⁹⁵. Indien een nabestaande zich niet kan wenden tot een geschillencommissie, heeft deze toegang tot de kantonrechter, zonder verplichte procesvertegenwoordiging.

Het ministerie van BZK staat positief tegenover initiatieven vanuit de uitvaartsector om de kwaliteit te verbeteren en die de toegang tot een onafhankelijke geschillencommissie bevorderen. Uitvaartondernemers kunnen zich hiermee positief onderscheiden. Het ministerie van BZK heeft steeds aangegeven dit soort initiatieven te willen steunen als deze de sector als geheel ten goede komt, waaronder een onafhankelijke geschillencommissie. Wettelijk verplichte aansluiting bij een geschillencommissie vormt echter een ingreep in het functioneren van de vrije markt en moet op grond van de Dienstenwet noodzakelijk en proportioneel zijn. Na onder meer ambtelijk overleg met het ministerie van EZ over een wettelijk verplichte geschillenregeling ziet het ministerie van BZK daarvoor niet voldoende noodzaak. Daarnaast zijn er zorgen over de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van een verplichte aansluiting door uitvaartondernemers. Binnen de uitvaartsector werken veel zelfstandigen die zich niet bij een brancheorganisatie hebben aangesloten. Het beeld is dat dit veelal een bewuste keuze is, omdat de meerwaarde ervan niet wordt ingezien.

Verder is beroepsreglementering voorgesteld. Beroepsreglementering vormt een ernstige ingreep in het vrije ondernemerschap en is in het geval van de uitvaartsector in 1995 afgeschaft, onder meer omdat het zittende ondernemers in staat stelt om door een verbod aspirant-ondernemers de

²⁹⁵ In 2025 zijn de volgende brancheorganisaties aangesloten: Branchevereniging Gecertificeerde Nederlandse Uitvaartondernemingen (BGNU), Vereniging van Mortuariumbeheerders in de Gezondheidszorg (VMG), Landelijke Vereniging van Crematoria (LVC), Landelijke Organisatie Begraafplaatsen (LOB), Nardus (samenwerkende uitvaartorganisaties) en Stichting Keurmerk Uitvaartzorg. Er zijn geen totaalcijfers over 2024 beschikbaar voor de brancheorganisaties voor uitvaarten BGNU en Nardus. Naar verwachting verzorgen de uitvaartondernemers die bij deze bracheorganisaties zijn aangesloten grofweg de helft van de uitvaarten. DELA en Monuta alleen al, beiden aangesloten bij de BGNU, verzorgden in 2024 gezamenlijk zo'n 70.000 uitvaarten op een totaal van 170.000 overlijdens dat jaar.

vrije toetreding tot de markt te verhinderen, aldus zichzelf bescherming verwervend tegen bepaalde risico's van het ondernemerschap en de vrije concurrentie verzwakt²⁹⁶. Bij beroepsreglementering van degenen die invasieve handelingen verrichten in het kader van de postmortale zorg kan een andere afweging worden gemaakt, omdat deze raakt aan een grondrecht, namelijk de lichamelijke integriteit. Dit wetsvoorstel kent een grondslag om bij invasieve postmortale zorg en conserverende bewerking tot beroepsreglementering over te kunnen gaan als dat noodzakelijk blijkt, waarbij die noodzaak op dit moment niet wordt gezien. Zie ook paragraaf 4.3.2.

Dat laat onverlet dat zich incidenten kunnen voordoen, zoals ook gesignaleerd tijdens de consultatie en hierboven beschreven. Dit wetsvoorstel is erop gericht om de meest ernstige misstanden te ondervangen, zoals het tegengaan van het buitensluiten van naasten (paragraaf 4.3.10), betaling aan een mortuarium om het lichaam van overledene te verkrijgen (paragraaf 4.1.7). Ten slotte is het voornemen om lijkschennis als zodanig strafbaar te stellen, maar dat is geen onderdeel van dit wetsvoorstel (paragraaf 4.3.2).

13.1.7 Zelfbeschikking

In het wetsvoorstel is opgenomen dat het lichaam van de overledene wordt bestemd volgens diens wens of vermoedelijke wens. Verder is geregeld dat als iemand zijn bestemmingswens bij uiterste wil vastlegt, deze niet in algemene bewoordingen herroepen kan worden (zie consultatieversie artikel 5).

Uit meerdere consultatiereacties blijkt de wens om de vastlegging van uitvaartwensen beter te regelen, zodat de laatste wil van de overledene daadwerkelijk wordt nageleefd. Zo is door enkelen gepleit voor een centraal register voor uitvaartwensen of het vastleggen van de wensen in de BRP. Verder heeft een notaris gewezen op enkele knelpunten bij het gebruik van een akte waarin een uiterste wil is vastgelegd omtrent de bestemming van het lichaam.

Het is van belang dat de overledene volgens diens wens of vermoedelijke wens wordt bestemd. Dit wetsvoorstel voorziet in een wijziging van de Wet op het notarisambt om de knelpunten die de notaris heeft genoemd, weg te nemen. Zie ook paragraaf 4.1.6. Het Centraal Testamenten Register voorziet in de mogelijkheid om een testament met eventuele wensen rondom de bestemming te raadplegen.

13.2 Vaststelling aard overlijden, doodsoorzaak en identiteit overledene

13.2.1 De aard van het overlijden en de doodsoorzaak

Verschillende partijen, waaronder FARR, NFI, FMG en het College van procureurs-generaal (hierna: het College) vinden dat de nadruk bij de schouw en het overlijdensonderzoek te sterk ligt op de aard van het overlijden (natuurlijk of niet-natuurlijk); de schouw en het overlijdensonderzoek zouden ook de doodsoorzaak moeten omvatten. Dit is volgens het LOEF in lijn met de manier waarop forensisch artsen de schouw in de huidige praktijk uitvoeren; een nadruk op de aard van het overlijden zou een beperking betekenen van die praktijk. Ook het College geeft aan dat de aard van het overlijden in de huidige praktijk niet het enige doel is van het onderzoek door de politie. Ook nabestaanden hebben behoefte aan duidelijkheid over de doodsoorzaak. Verder wijst FARR erop dat de focus nu te veel ligt op de justitieel-strafrechtelijke waarheidsvinding en dat hierdoor medische en publieke gezondheidsaspecten van de lijkschouw worden verwaarloosd. Ook leggen WHO-standaarden de nadruk op de oorzaak van overlijden; de Nederlandse registratie zou hierdoor slecht passen in internationale statistieken.

Het College van procureurs-generaal, NFI en FMG benoemen verder dat de schouw meer omvat dan uitwendig onderzoek aan het lichaam. FARR wijst erop dat naast toxicologisch en radiologisch onderzoek, ook het achterhalen van de (medische) voorgeschiedenis of onderzoek van de omgeving van de overledene, wezenlijk kunnen bijdragen aan de vaststelling van de aard van het overlijden en/of de doodsoorzaak. Daar komt bij dat het wetsvoorstel naar hun mening evenmin voorziet in voldoende bevoegdheden om te kunnen beschikken over gegevens met betrekking tot de medische voorgeschiedenis van de overledene. Door de huidige formulering lijkt de verplichting voor behandelend artsen om gegevens te verstrekken pas in de fase van het nader onderzoek te

²⁹⁶ Stb 1995, 609. Zie art. 27 intrekking het Vestigingsbesluit begrafenisbedrijf 1958. Zie verder toelichting vanaf p.12.

gelden, terwijl degelijke informatie volgens het College juist al bij aanvang van de schouw cruciaal is. Ook is voor het College onzeker of de forensisch arts de ontvangen medische gegevens integraal mag opnemen in zijn verslag en doorgeven aan het OM. Het College geeft aan dat daarmee het risico ontstaat dat relevante informatie verloren gaat of te laat beschikbaar komt.

Naar aanleiding van deze reacties heeft de regering de definities van de schouw en het overlijdensonderzoek aangepast. Het doel van de schouw is ook om de doodsoorzaak vast te stellen (zie verder 4.2.4 en de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1). Daarnaast is verduidelijkt dat de behandelend arts (en andere betrokken hulpverleners) de forensisch arts op diens verzoek zo spoedig mogelijk de gegevens uit het medisch dossier van de overledene verstrekt die naar zijn oordeel noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van de schouw (dus bij aanvang de schouw). De forensisch arts hoeft vervolgens echter niet alle informatie uit het medisch dossier te verstrekken aan het OM. Het is aan de forensisch arts om te beoordelen wat relevant is om zijn oordeel of sprake is van een natuurlijk of niet-natuurlijk overlijden te onderbouwen.

13.2.2 Het overlijdensonderzoek

De definitie van het overlijdensonderzoek

In het wetsvoorstel wordt – nieuw ten opzichte van de Wlb – een definitie opgenomen van de term ‘overlijdensonderzoek’. In de consultatieversie van het wetsvoorstel luidde deze als volgt: *het onderzoek door een gemeentelijk schouwarts en ambtenaren van politie in geval van aanwijzingen voor een mogelijk niet natuurlijk overlijden, naar de aard van het overlijden en de identiteit van de overledene.*

Verschillende organisaties – in het bijzonder: -het College van procureurs-generaal, de politie, het FMG, de FARR en de GGDGHOR – hebben in hun consultatiereacties kritiek geuit op deze definitie. Hun belangrijkste kritiekpunt komt er in de kern op neer dat het overlijdensonderzoek meer zou moeten omvatten dan alleen een onderzoek naar de aard van het overlijden (natuurlijk of niet natuurlijk). Het is namelijk, zo betogen deze organisaties, vaak al snel duidelijk dat het overlijden een niet natuurlijke oorzaak heeft. De vervolgvraag is of het gaat om een ongeval, een suicide of een misdrijf. Juist bij de beantwoording van die vraag moet de politie een rol kunnen vervullen. Het College en de politie betogen tegen die achtergrond dat het overlijdensonderzoek tot doel moet hebben vast te stellen of het overlijden het gevolg zou kunnen zijn van een strafbaar feit (of – aldus het College – ander verwijtbaar handelen). Het College heeft daarnaast gevraagd te verduidelijken wat precies wordt verstaan onder het vereiste dat “aanwijzingen bestaan van een niet-natuurlijk overlijden”, en dit eventueel aan te passen, zodat een overlijdensonderzoek ook kan worden verricht als sprake is van een onverwacht overlijden waarvan de oorzaak nog onbekend is, maar waarbij niet kan worden uitgesloten dat deze niet-natuurlijk is. Naar aanleiding van deze adviezen is de definitie van het overlijdensonderzoek herzien. Het overlijdensonderzoek wordt nu gedefinieerd als *het onderzoek door opsporingsambtenaren als bedoeld in artikel 141, onderdelen b en c, van het Wetboek van Strafvordering in geval van een mogelijk niet-natuurlijk overlijden met als doel vast te stellen of het overlijden het gevolg zou kunnen van een strafbaar feit. Het vaststellen van de identiteit kan onderdeel uitmaken van het overlijdensonderzoek.* De schouwarts komt in deze definitie niet voor, omdat de schouw met een ander doel wordt verricht. Dat neemt niet weg dat het overlijdensonderzoek en de schouw veelal gelijktijdig zullen plaatsvinden en de opsporingsambtenaren en de schouwarts elkaar zullen informeren over hun bevindingen. Dat blijkt uit het naar aanleiding van de consultatieadviezen eveneens aangepaste artikel 15 en wordt in het artikelsgewijze deel nader toegelicht.

In het artikelsgewijs deel van deze memorie van toelichting wordt deze aangepaste definitie nader toegelicht en wordt uiteengezet op welke wijze gehoor is gegeven aan deze en overige adviezen van geconsulteerde organen, waaronder het College en de politie, met betrekking tot de definitie van het overlijdensonderzoek. Daarbij zal ook aandacht bestaan voor de verhouding tussen het overlijdensonderzoek en de schouw. Wat betreft de vaststelling van de identiteit van de overledene wordt voor een nadere achtergrond ook verwezen naar de verderop in deze paragraaf opgenomen passage over dit onderwerp.

De uitoefening van bevoegdheden tijdens het overlijdensonderzoek

Het College en de politie hebben daarnaast aandacht gevraagd voor de omvang van het overlijdensonderzoek, in het bijzonder voor de rol van de politie (en andere opsporingsambtenaren) daarin. Zij bepleiten dat bij het overlijdensonderzoek betrokken opsporingsambtenaren meer bevoegdheden zouden moeten kunnen uitoefenen dan zij in de consultatieversie van het voorgestelde artikel 13a hebben gekregen. Zo zou het ook mogelijk moeten worden gemaakt om recente banktransacties van de overledene te vorderen, of

camerabeelden die zicht geven op de plaats waar de overledene zich bevindt. Daarnaast wordt gevraagd om in de wet te expliciteren dat er beeldopnamen van het lichaam van de overledene kunnen worden gemaakt en dat ordemaatregelen kunnen worden getroffen om de integriteit van het overlijdensonderzoek te beschermen. Verder zou het mogelijk moeten zijn om de bevoegdheden niet alleen te kunnen uitoefenen op de plaats waar de overledene zich bevindt, maar ook op plaatsen waar de overledene zich recent heeft bevonden of heeft kunnen bevinden. De politie wijst er in dat verband op dat de plek waar de overledene wordt aangetroffen, niet altijd de plek is waar aanwijzingen kunnen worden gevonden voor een mogelijk strafbaar feit. Als iemand bijvoorbeeld van de reling van een flatgebouw is gevallen, wil de politie in dat flatgebouw – en niet alleen op de plek van het aantreffen van het lichaam – onderzoek kunnen doen.

Deze adviezen worden gedeeltelijk opgevolgd. In artikel 15 wordt een expliciete bevoegdheid neergelegd om beeldopnamen te maken van het lichaam van de overledene, wordt de opsporingsambtenaar bevoegd tot het nemen van ordemaatregelen en kan hij een bevel tot verstrekking van camerabeelden geven. Ook is de opsporingsambtenaar bevoegd tot het bevelen van de verstrekking van bepaalde informatie over de bankgegevens van de overledene; hij kan bevelen dat wordt gemeld of er met betrekking tot die bankgegevens in een periode van vierentwintig uur rond het geschatte tijdvak van overlijden niet-geautomatiseerde transacties hebben plaatsgevonden. Het betreft een vraag die alleen hoeft te worden beantwoord met 'ja' of 'nee', zodat de inbreuk op de privacy van derden zo beperkt mogelijk blijft.

Een verdergaande aanpassing van artikel 15 volgens de wensen van het College en de politie vindt echter om de volgende redenen niet plaats. Het overlijdensonderzoek wordt verricht in een fase waarin er nog geen verdenking van een strafbaar feit bestaat, maar men wil onderzoeken of het overlijden het gevolg zou kunnen zijn van een strafbaar feit. In de consultatieversie van artikel 15 waren de volgende bevoegdheden opgenomen: het betreden en onderzoeken van de plaats waar de overledene is aangetroffen (waaronder het veiligstellen van sporen), het onderzoek aan de kleding en aan het lichaam van de overledene, beperkt onderzoek aan op de plaats aangetroffen digitale-gegevensdragers of geautomatiseerde werken. Deze bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend voorafgaand aan, gelijktijdig met en kort na afloop van de schouw. Naar aanleiding van de adviezen worden hieraan – zoals gezegd – enkele bevoegdheden toegevoegd: de bevoegdheid tot het maken van beeldopnamen van het lichaam van de overledene, de bevoegdheid tot het treffen van ordemaatregelen, het stellen van de zogenoemde 'ja/nee'-vraag over niet-geautomatiseerde transacties en de bevoegdheid tot het bevelen van verstrekking van camerabeelden. Deze bevoegdheden zijn bewust gekozen en in tijd en plaats ingekaderd. Andere door de politie en het College gewenste bevoegdheden – zoals het vorderen van de inhoud van (recente) banktransacties – zijn niet in het wetsvoorstel opgenomen, omdat het hier niet gaat om materiaal dat sterk is gerelateerd aan de plaats waar de overledene is aangetroffen en waarbij het risico bestaat dat dit, als het niet direct wordt onderzocht of veiliggesteld, zal verdwijnen. En zodra er een verdenking ontstaat – dat wil zeggen: een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit – kunnen in het Wetboek van Strafvordering opgenomen opsporingsbevoegdheden worden uitgeoefend, waaronder het vorderen van gegevens zoals banktransacties, het doorzoeken van plaatsen en het verrichten van (uitgebreid) onderzoek van digitale-gegevensdragers en geautomatiseerde werken zoals smartphones. Het is, gelet daarop, niet nodig om dergelijke bevoegdheden ook op te nemen in de Wblo. Wel is de plaats van het overlijden in artikel 15, eerste lid, uitgebreid in die zin dat deze de plaats omvat waar de overledene levend is aangetroffen, voorafgaand aan diens vervoer ten behoeve van het verrichten van levensreddende zorg. Vanzelfsprekend vindt het overlijdensonderzoek ook in een dergelijk geval pas plaats ná het daadwerkelijk overlijden.

De politie, de FARR en Duijst e.a. hebben in hun consultatieadviezen gevraagd om de tijdsspanne waarbinnen het overlijdensonderzoek kan worden verricht, te verruimen. Het overlijdensonderzoek zou moeten kunnen worden voortgezet ná de schouw, bijvoorbeeld als de identiteit van de overledene pas ruimschoots na afloop van de schouw bekend wordt en het nodig is om alsnog bepaalde onderzoekshandelingen te verrichten, zoals – bij een lichaam dat in het water is aangetroffen – het onderzoeken van de woning waar de overledene vermoedelijk te water is geraakt. Ook zou het overlijdensonderzoek moeten kunnen worden verricht voorafgaand aan de schouw, bijvoorbeeld als iemand zwaargewond na een val van de trap naar het ziekenhuis wordt gebracht en het duidelijk is dat die persoon waarschijnlijk zal overlijden. Het wachten op het daadwerkelijke overlijden brengt volgens de politie het risico met zich dat waardevolle sporen verloren gaan, zoals bloedsporen bovenaan de trap die een andere toedracht kunnen suggereren. Het is echter niet wenselijk om de tijdsspanne te verbreden waarbinnen deze bevoegdheden op grond van dit wetsvoorstel kunnen worden uitgeoefend. Wat betreft het verzoek om al voorafgaand aan een (vrijwel zeker) overlijden onderzoek te verrichten op grond van dit wetsvoorstel, geldt

bovendien dat dit wetsvoorstel alleen betrekking heeft op overledenen, dus ook om die reden niet de geëigende plek zou vormen om de gewenste uitbreiding van bevoegdheden te bewerkstelligen. Dit adviespunt wordt daarom niet opgevolgd.

Verhouding met strafrecht

Het is belangrijk dat de bevoegdheden in artikel 15 alleen worden uitgeoefend als er nog geen verdenking bestaat, en dat er wordt overgestapt naar de bevoegdheden uit het Wetboek van Strafvordering als er gaandeweg het overlijdensonderzoek een verdenking ontstaat. Er worden niet extra bevoegdheden in de Wblo neergelegd die op grond van het Wetboek van Strafvordering al bestaan en kunnen worden uitgeoefend. Voor diverse handelingen die het OM en de politie willen kunnen verrichten in het kader van het overlijdensonderzoek, geldt namelijk dat de grondrechten van derden – anderen dan de overledene – in het geding kunnen komen. Dat kan worden gerechtvaardigd als het gaat om het verrichten van handelingen zoals het onderzoek aan het lichaam en de plaats waar de overledene is aangetroffen (op welke plaats ook anderen dan de overledene zich kunnen bevinden of kunnen wonen), omdat – zoals hiervoor al werd uiteengezet – dergelijk handelingen noodzakelijk zijn om mogelijke sporen van een strafbaar feit te kunnen veiligstellen. Maar dat is moeilijker te rechtvaardigen als het gaat om handelingen die verder af staan van de plaats van het lichaam van de overledene, zoals het vorderen van de inhoud van recente banktransacties. Of als plaatsen kunnen worden betreden en/ of onderzocht waarvan wordt *vermoed* dat de overledene zich daar kort voor zijn overlijden heeft bevonden. Dat laatste zou kunnen betekenen dat de politie verschillende plekken, waaronder woningen, zou kunnen betreden en onderzoeken waar de overledene zich kan hebben bevonden kort voorafgaand aan het overlijden, ook als zich daar anderen bevinden. Dat vormt een inbreuk op de grondrechten van derden die niet te rechtvaardigen is. Zeker niet aangezien die bevoegdheden in het Wetboek van Strafvordering zijn opgenomen en kunnen worden uitgeoefend in geval van een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit. Daarbij is bovendien van belang dat aan die bevoegdheden in het Wetboek van Strafvordering waarborgen zijn gekoppeld ter bescherming van de rechten van niet alleen de verdachte, maar ook derden. Gegevens kunnen in veel gevallen bijvoorbeeld alleen worden gevorderd door de officier van justitie, niet door andere opsporingsambtenaren (camerabeelden kunnen wel door de opsporingsambtenaar worden gevorderd, zie artikel 126nda van het Wetboek van Strafvordering).

Het College heeft gevraagd hoe moet worden gehandeld als na afloop van het overlijdensonderzoek een reëel misdrijfscenario niet kan worden uitgesloten, maar er ook nog geen redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit bestaat. Mede naar aanleiding van deze vraag wordt benadrukt dat de drempel voor het aannemen van een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit niet hoog ligt. Ook als (nog) niet vaststaat dat een strafbaar feit heeft plaatsgevonden, of er nog geen verdachte in beeld is, kan sprake zijn van een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit (vgl. ECLI:NL:HR:2018:2056, ECLI:NL:HR:2020:1973 en ECLI:NL:HR:2024:1769). Om van een redelijk vermoeden van schuld te kunnen spreken, moet er een objectief vermoeden van een strafbaar feit bestaan, dat uit feiten of omstandigheden voortvloeit. Feiten en omstandigheden kunnen worden gevonden in getuigenverklaringen en aangetroffen sporen, maar het kan ook gaan om de ervaring van opsporingsambtenaren of om feiten van algemene bekendheid (ECLI:NL:HR:2014:3537). Een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit kan (uiteraard) niet worden aangenomen op grond van alleen intuïtie, maar de vraag of sprake is van een redelijk vermoeden van schuld wordt wel in belangrijke mate aan de beoordelingsvrijheid van de opsporingsambtenaar overgelaten. Ook de Hoge Raad stelt geen hoge eisen aan de redelijkheid van de verdenking. Het opsporingsbelang speelt daarbij waarschijnlijk een rol; het kan niet zo zijn dat strafbare feiten niet kunnen worden opgespoord omdat de drempel voor het aannemen van een redelijk vermoeden van schuld te hoog ligt. In de literatuur wordt gesteld dat de uitleg van het verdengkingscriterium wordt beheerst door een afweging van belangen, waarbij het belang van rechtsbescherming moet worden afgewogen tegen het belang van een effectieve rechtshandhaving (vgl. B.F. Keulen en G. Knigge, *Strafprocesrecht*, Deventer: Kluwer 2024, p. 205).

Eén en ander brengt mee dat goed kan worden beredeneerd dat als een overledene wordt aangetroffen en het overlijdensonderzoek de betrokken opsporingsambtenaren indicaties oplevert dat het overlijden het gevolg zou kunnen zijn van een strafbaar feit (of in de woorden van het OM: "dat een reëel misdrijfscenario niet kan worden uitgesloten"), er – daarmee – sprake is van een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit, zodat de bevoegdheden uit het Wetboek van Strafvordering kunnen worden uitgeoefend. Indicaties daarvoor kunnen bijvoorbeeld zijn: het aantreffen van bloedsporen, blauwe plekken, wonden of vreemde vezels op onverwachte plekken op het lichaam of de plaats waar het lichaam is aangetroffen, de informatie dat er rond het tijdstip van overlijden niet-geautomatiseerde banktransacties hebben plaatsgevonden, het waarnemen van

de aanwezigheid van andere personen op camerabeelden rondom het tijdstip van overlijden, of verklaringen van ter plaatse gehoorde getuigen over recent voorgevallen incidenten rond de overledene. Het Wetboek van Strafvordering biedt al met al een systeem van regels en bevoegdheden dat kan worden toegepast in gevallen waarin het overlijden vermoedelijk het gevolg is van een strafbaar feit en dat nauw aansluit bij de bevoegdheden die in de Wblo worden neergelegd om te kunnen beoordelen óf er sprake is van een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit.

Met de bevoegdheden die worden neergelegd in dit wetsvoorstel, in combinatie met de reeds bestaande opsporingsbevoegdheden uit het Wetboek van Strafvordering, wordt ervoor gezorgd dat de Staat kan voldoen aan de positieve verplichting uit artikel 2 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM; het recht op leven) om bij overlijden te onderzoeken of een ander verantwoordelijk is voor de dood. Uit de rechtspraak van het EHRM volgt dat er een effectief onderzoek moet worden verricht naar de oorzaak van het overlijden in geval van verdachte omstandigheden ("there should be some form of effective official investigation when there is reason to believe that an individual has sustained life-threatening injuries in suspicious circumstances").²⁹⁷ Zoals hiervoor is uiteengezet, kunnen bij het bestaan van een redelijk vermoeden van schuld de opsporingsbevoegdheden uit het Wetboek van Strafvordering worden uitgeoefend. Dit wetsvoorstel bevat daarnaast bevoegdheden die kunnen worden uitgeoefend in een fase waarin nog onvoldoende feiten en omstandigheden zijn vastgesteld voor het bestaan van een verdenking, maar wel de noodzakelijke sporen moeten worden veiliggesteld om te voorkomen dat die verloren raken. De uitoefening van bevoegdheden in het kader van het overlijdensonderzoek loopt dan ook naadloos over in de uitoefening van bevoegdheden op grond van het Wetboek van Strafvordering. Daarbij wordt opgemerkt dat de drempel voor het aannemen van een redelijk vermoeden van schuld lager ligt dan in de adviezen nu soms lijkt te worden verondersteld.

Benadrukt wordt ook dat als wordt beslist om bevoegdheden uit het Wetboek van Strafvordering uit te oefenen, dat niet betekent dat direct het gehele arsenaal aan bevoegdheden uit het Wetboek van Strafvordering moet worden aangesproken. Dat kan inderdaad voor nabestaanden en andere betrokkenen zeer belastend zijn. Het opsporingsonderzoek wordt beheerst door de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Dat betekent onder meer dat meer ingrijpende bevoegdheden in het algemeen pas worden uitgeoefend als de uitoefening van minder ingrijpende bevoegdheden geen resultaten heeft opgeleverd. Het is dus goed denkbaar dat de officier van justitie aanvankelijk volstaat met het vorderen van bepaalde gegevens en pas aan de hand van die gegevens besluit om – bijvoorbeeld – de rechter-commissaris te vorderen een woning te doorzoeken of een machtiging te verlenen voor het plaatsen van een telefoontap. Ook is het mogelijk dat de officier van justitie besluit dat er eerst een gerechtelijke sectie wordt verricht op de overledene. Dat gebeurt na inbeslagname van het lichaam op grond van artikel 94 van het Wetboek van Strafvordering en benoeming van een deskundige op grond van artikel 150 van het Wetboek van Strafvordering. Daarna kan de officier van justitie beslissen of er nog meer bevoegdheden uit het Wetboek van Strafvordering moeten worden uitgeoefend en zo ja, welke dat zijn.

13.2.3 De vaststelling van de identiteit

Er zijn verschillende adviezen gegeven over de bepalingen uit het wetsvoorstel die (mede) betrekking hebben op de vaststelling van de identiteit van de overledene. In het bijzonder kan worden gewezen op de in artikel 1 opgenomen definitie van het overlijdensonderzoek en op de artikelen 16 en 17 van de consultatieversie.

Een van de naar voren gebrachte punten betreft de vraag onder wiens gezag de identiteit van de overledene wordt vastgesteld. In de consultatieversie van dit wetsvoorstel is daarbij onderscheid gemaakt tussen gevallen waarin sprake is van een mogelijk niet-natuurlijk overlijden en situaties waarin sprake is van een natuurlijk overlijden. In geval van een overlijdensonderzoek kan de identiteit worden vastgesteld onder gezag van de officier van justitie. In geval van een natuurlijk overlijden voert de burgemeester het gezag. Het College heeft in zijn consultatieadvies aangegeven zich te kunnen vinden in deze keuze. Als het overlijden het gevolg kan zijn van een strafbaar feit, ligt het volgens het College voor de hand dat in het kader van het overlijdensonderzoek ook de identiteit van de overledene wordt vastgesteld. Als vrij snel duidelijk is dat sprake is van een natuurlijke dood of van een niet-natuurlijke dood zonder redelijk vermoeden van schuld aan een

²⁹⁷ Zie o.a. EHRM 14 april 2015, nr. 24014/15 (Mustafa Tunç en Fecire Tunç tegen Turkije), par. 171 en EHRM 11 februari 2014, nr. 69527/10 (Vasilca tegen Moldavië), par. 28.

strafbaar feit, is de vaststelling van de identiteit volgens het College alleen nog in het belang van de openbare orde en moet onderzoek naar de identiteit aan de zorg van de burgemeester worden toevertrouwd. Wel vraagt het College de definitie van 'overlijdensonderzoek' aan te passen, door te verduidelijken dat de identiteitsvaststelling in het kader van een overlijdensonderzoek *kan* plaatsvinden en dat handelingen van de burgemeester om de identiteit vast te stellen niet afhankelijk zijn van het verrichten van een overlijdensonderzoek. De politie heeft er in haar advies op gewezen dat niet bij elk mogelijk niet-natuurlijk overlijden een overlijdensonderzoek wordt verricht. Het zou mogelijk kunnen zijn dat de identiteitsvaststelling daardoor tussen wal en schip valt: als namelijk sprake is van een mogelijk niet-natuurlijk overlijden zou volgens het wetsvoorstel de identiteitsvaststelling moeten plaatsvinden onder gezag van de officier van justitie, terwijl de burgemeester het gezag alleen uitoefent in gevallen van natuurlijk overlijden. De politie adviseert daarom de burgemeester altijd verantwoordelijk te houden voor het vaststellen van de identiteit, behalve wanneer het overlijden mogelijk verband houdt met een strafbaar feit.

In beide adviezen klinkt door dat de reeds gekozen gezagsstructuren worden onderschreven. Ook de politie wijst er namelijk op dat de officier van justitie het gezag moet voeren over de identiteitsvaststelling in geval van een overlijdensonderzoek. Daaraan wordt dan ook niet getornd. In reactie op het punt van de politie dat er gevallen zijn die tussen wal en schip dreigen te vallen, wordt opgemerkt dat dit om slechts zeer uitzonderlijke gevallen zal moeten gaan. Uit de richtlijn overlijdensonderzoek van de politie blijkt namelijk dat bij vrijwel elk mogelijk niet-natuurlijk overlijden een overlijdensonderzoek wordt verricht, behalve als het gaat om een verklaard overlijden in zorginstelling na een val, euthanasie en een mogelijke medische fout. Het is in deze situaties vrijwel ondenkbaar dat de identiteit van de overledene niet vaststaat. Niettemin hebben de adviezen van beide organisaties ertoe aanleiding gegeven de definitie van het overlijdensonderzoek (artikel 1) en de artikelen 18 en 19 enigszins aan te passen, omdat dat systematisch ook beter past. Uitgangspunt daarbij is dat de officier van justitie verantwoordelijk is voor de identiteitsvaststelling als een overlijdensonderzoek wordt verricht. In de definitie komt dat nu tot uitdrukking in de woorden dat het vaststellen van de identiteit onderdeel kan uitmaken van het overlijdensonderzoek. In de gevallen waarin geen overlijdensonderzoek wordt verricht en de identiteit niet vaststaat, is – op grond van artikel 18 – de burgemeester verantwoordelijk voor het vaststellen van de identiteit. Gehandhaafd wordt de in artikel 19 opgenomen verwijzing naar artikel 18. Dat betekent niet, zo wordt in reactie op het advies van het College aangegeven, dat deze bevoegdheden pas kunnen worden uitgeoefend als er eerst een overlijdensonderzoek is verricht. Waar het om gaat is dat deze meer ingrijpende bevoegdheden ter vaststelling van de identiteit pas kunnen worden uitgeoefend als dat niet is gelukt met toepassing van de bevoegdheden uit ofwel artikel 15 (in het kader van het overlijdensonderzoek), of artikel 18. De wettekst is op dit punt verduidelijkt, door 'en' te vervangen door 'of'. Het zal namelijk altijd één van deze twee bepalingen zijn, die aanvankelijk moet zijn toegepast om de identiteit vast te stellen, maar niet allebei.

13.2.4 Forensisch arts in plaats van gemeentelijk schouwarts

Het conceptwetsvoorstel dat in consultatie is gegeven hanteert de term "gemeentelijk schouwarts" en handhaaft de huidige regeling van de Wlb, waarbij ten behoeve van de lijkschouw forensisch artsen worden benoemd door het college van burgemeester en wethouders. Vanuit de praktijk worden vraagtekens gezet bij nut en noodzaak van deze regeling. Zo wijst FARR erop dat in veel regio's een gemeentelijk schouwarts over gemeentegrenzen heen werkt. Daarbij geeft de VNG aan dat er in verschillende regio's een groot tekort aan gemeentelijke schouwartsen; een structurele oplossing ontbreekt. Ook wordt aangegeven dat er niet of nauwelijks een functionele verbinding is tussen de gemeentelijk schouwarts en de lokale gemeenschap of de gemeente. Geopperd is om de benoeming landelijk te beleggen, bijvoorbeeld via de IGJ of KNMG, in plaats van per gemeente. FMG suggereert om de term forensisch schouwarts te hanteren in plaats van gemeentelijk schouwarts, zodat alle forensische artsen landelijk inzetbaar zijn zonder aparte benoeming per gemeente.

In lijn met de consultatiereacties wordt de term "gemeentelijk schouwarts" vervangen door "forensisch arts". Hoewel de benoeming door het college van B&W in dit voorstel wordt gehandhaafd, is in artikel 9 een delegatiegrondslag gecreëerd om deze bij AMvB te regelen. Dat moet een eventuele wijziging van de benoemingsprocedure in de toekomst vergemakkelijken. Zie verder 4.2.1.

13.2.5 Nader onderzoek

Door veel partijen zijn opmerkingen gemaakt bij het gehanteerde onderscheid tussen een initiële, niet-invasieve schouw door de forensisch arts (artikel 7 consultatieversie) en het nader onderzoek door de forensisch arts indien deze op basis van deze initiële schouw nog niet overtuigd is of sprake is van een natuurlijke dood (artikel 14 consultatieversie). Het College van Procureurs-generaal acht een onderscheid tussen de initiële schouw en het nader onderzoek onwenselijk, omdat de forensisch arts zelfstandig alle noodzakelijke onderzoekshandelingen moet kunnen verrichten die nodig zijn om niet alleen de aard, maar ook de oorzaak van het overlijden vast te stellen. Ook zouden de onderzoeksbevoegdheden niet moeten worden beperkt tot radiologisch onderzoek, puncties en katheterisatie ten behoeve van toxicologisch onderzoek. Andere, zo nodig invasieve, onderzoekshandelingen kunnen in een concreet geval noodzakelijk, proportioneel en subsidiair zijn. Het verdient volgens het College aanbeveling de afbakening van onderzoeksbevoegdheden bij amvb te regelen. Dit biedt flexibiliteit, sluit niet-forensische en strafrechtelijke onderzoeken beter op elkaar aan en maakt verzamelde informatie bruikbaar voor vervolging. Tevens wijst FARR erop dat een bredere formulering ruimte houdt voor toekomstige wetenschappelijke ontwikkelingen, zoals (bio)chemisch of genetisch onderzoek.

Naar aanleiding van de consultatie is dit onderscheid tussen de initiële schouw en het nader onderzoek, opgeheven (zie artikel 7). Ook de aanbeveling om aanvullende onderzoekshandelingen (naast het (laten) afnemen van lichaamsmateriaal en het (laten) verrichten van beeldvormend onderzoek) bij amvb te regelen, wordt overgenomen. Zie verder paragraaf 4.2.3.

13.2.6 NODOK-procedure

Verschillende partijen, waaronder FARR, LOEF en de politie, signaleren onduidelijkheid over de reikwijdte van het aanvullende onderzoek ('nader onderzoek' in de consultatieversie, zie artikel 14) door de forensisch arts bij onverwacht of onverklaard overlijden van kinderen, en vragen zich af hoe dit zich verhoudt tot de bestaande NODOK-procedure. NODOK is in de regel bedoeld om, mét toestemming van de ouders, de natuurlijke doodsoorzaak vast te stellen. Het FMG wijst daarom op een spanning tussen de vereiste toestemming van ouders voor NODOK en de mogelijkheid om toch aanvullend onderzoek te doen als die toestemming uitblijft. Dit roept de vraag op of sectie zonder ouderlijke toestemming gerechtvaardigd kan zijn. Volgens het FMG vergt dit een principiële keuze: óf onderzoek vindt uitsluitend plaats met instemming van de gezaghebbende ouders, óf onderzoek vindt standaard plaats vanuit het maatschappelijk belang om de doodsoorzaak vast te stellen. De politie en LOEF benadrukken dat het overlijdensonderzoek aan NODOK voorafgaat, in de fase waarin de natuurlijke aard van het overlijden nog niet vaststaat. Ook bij minderjarigen moet de forensisch arts daarom onderzoek kunnen doen naar de aard van overlijden. Pas wanneer de forensisch arts tot de overtuiging is gekomen dat sprake is van een natuurlijk overlijden, kan de keuze voor NODOK aan de ouders worden voorgelegd. Om te waarborgen dat het nader onderzoek altijd onafhankelijk en volledig kan plaatsvinden zolang een strafbaar feit niet is uitgesloten, adviseert de politie het nader onderzoek bij minderjarigen op dezelfde gronden mogelijk te maken als bij meerderjarigen.

De in de consultatie aangeleverde opmerkingen bevestigen de noodzaak van een duidelijke afbakening tussen het (initiële) onderzoek naar de aard van overlijden en de doodsoorzaak (oftewel de schouw) en het nader onderzoek naar de doodsoorzaak binnen de NODOK-procedure. In de consultatieversie waren deze onderdelen in één artikel opgenomen, waardoor onvoldoende zichtbaar was dat NODOK, anders dan het onderzoek op grond van artikel 7, uitsluitend aan de orde is wanneer de forensisch arts meent dat er geen aanwijzingen zijn voor een niet-natuurlijk overlijden en de doodsoorzaak onbekend blijft. Naar aanleiding van de consultatie is ervoor gekozen deze systematiek te verduidelijken door de NODOK-procedure opnieuw als afzonderlijke regeling (in artikel 17) op te nemen.

Daarmee blijft het vrijwillige karakter van NODOK ongewijzigd en worden de toestemmingsvereisten ondubbelzinnig gepositioneerd. Ook wordt hiermee recht gedaan aan de uitvoeringspraktijk, waarin eerst de aard van het overlijden wordt vastgesteld, voordat ouders een keuze wordt voorgelegd over het onderzoeken van de doodsoorzaak.

Verder is in artikel 17 een delegatiegrondslag opgenomen om, indien nodig, nadere regels te stellen over de voorzieningen waar het onderzoek kan plaatsvinden. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan de zorgen uit de consultatie over de belasting voor ouders wanneer onderdelen van het onderzoek in verschillende instellingen plaatsvinden. Deze grondslag maakt het mogelijk om aan te sluiten bij bestaande landelijke protocollen en de professionele standaard, en om versnippering in de uitvoering van het onderzoek te beperken.

13.2.7 Beperkingen bij mogelijk niet-natuurlijk overlijden

Het College van procureurs-generaal heeft gevraagd om verduidelijking van artikel 16, waarin onder meer is geregeld dat in geval van een mogelijk niet-natuurlijk overlijden het lichaam van de overledene slechts met toestemming van de officier van justitie of hulpofficier van justitie wordt vervoerd. Die verduidelijking is in de artikelsgewijze toelichting geboden.

13.3 Modernisering van de overige bepalingen

13.3.1 Identificatie van de overledene

In de consultatieversie werd een identificatiemiddel geïntroduceerd dat moest worden aangebracht tijdens de schouw en voor de bestemming nog eens gecontroleerd zou worden om zekerheid te versterken over de identiteit van de overledene (zie artikel 15 consultatieversie).

De KNMG vindt het aanbrengen van een identificerend middel niet proportioneel en geeft aan dat artsen hieraan niet wensen mee te werken. Partijen uit de uitvaartsector, waaronder NIT, UN, BVOB en LOB, hebben geen bezwaar tegen het aanbrengen van het identificerend middel, maar wel tegen het openen van de kist na ceremoniële sluiting. Een controle van de kist voorafgaand aan de bestemming, na het sluiten van de kist, kan emotioneel belastend zijn voor de nabestaanden en kent praktische belemmeringen. Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) ziet de voorgestelde procedure niet proportioneel, omdat alleen sprake is van enkele incidenten en adviseert om regeling van het identificerend middel te heroverwegen. UN stelt voor het nummer op de kist leidend te maken en verwisseling te voorkomen via een vierogen-principe. BVOB, LOB en NIT pleiten voor een duurzaam, zichtbaar en niet-vergankelijk identificatiemiddel aan de buitenzijde van de kist, zoals een kunststof nummerpaatje of vuurvast steentje. De LOB stelt voor het identificatienummer te baseren op de laatste vier cijfers van het BSN. Bij onbekende overledenen zou de forensisch arts een uniek nummer kunnen toekennen. UN vraagt hierbij aandacht voor de uitvoerbaarheid van een centraal registratiesysteem.

Ten aanzien van gezondheidswaarschuwingen pleiten UN en NIT voor een verplicht karakter bij aanmerkelijke risico's, uit oogpunt van veiligheid en continuïteit van crematoria. NIT merkt op dat signalering ook door een bevoegd verpleegkundige kan worden gedaan, zonder vermelding van medische details (vanwege privacyoverwegingen). De KNMG plaatst kanttekeningen bij de regeldruk, proportionaliteit en de uitvoerbaarheid.

Naar aanleiding van de consultatie en de regeldruktoets wordt een generieke regeling van een identificerend middel niet langer wenselijk geacht. Wel wordt het identificerend middel voorgeschreven bij een gemeenschappelijke bestemming. Om toch de zekerheid over de identiteit van de overledene te versterken, worden de laatste vier cijfers van het BSN-nummer van de overledene geregistreerd op het verlof (zie verder paragraaf 4.3.1). Met het vervallen van het identificerend middel, vervalt ook de mogelijkheid om daarop de risico's van de overledene daarop aan te geven. Dat laat onverlet dat de arts na afweging van het medisch beroepsgeheim de risico's die samenhangen met het lichaam van overledene kan delen²⁹⁸. Daarbij geldt dat de betreffende arts mogelijk niet alle gezondheidsinformatie heeft en derhalve ook niet alle risico's kent.

13.3.2 Lichamelijke integriteit

In de consultatieversie is bepaald dat voor het verrichten van invasieve postmortale zorg aan het lichaam van een overledene, zoals het verwijderen van medische hulpmiddelen of het dichthechten van de mond, geïnformeerde toestemming nodig is (artikel 36 consultatieversie).

UN benadrukt dat toestemming pas betekenisvol is bij 'informed consent', gebaseerd op duidelijke, volledige informatie, wat moet worden geborgd bij nadere regeling. Ook is volgens UN onduidelijk wie nu precies de instemming moet geven. UN pleit voor minimale vakbekwaamheidseisen. Het Nederlands Instituut voor Thanatopraxie (NIT) bepleit daarbij een onderscheid tussen typen zorg (niet-invasief, invasief vanwege hulpmiddelen en overige invasieve handelingen), gekoppeld aan verschillende niveaus van vakbekwaamheid en toetsing. Monuta, UN en NIT wijzen op het belang

²⁹⁸ Een arts kan het medisch beroepsgeheim te doorbreken indien het niet doorbreken voor een ander ernstige schade oplevert, met doorbreking die schade voorkomen kan worden/beperkt kan worden, er geen andere manier is en de hulpverlener in gewetensnood verkeert (conflict van plichten). Of er sprake is van een conflict van plichten beoordeelt de arts per situatie.

van vakbekwaamheid: nabestaanden moeten kunnen vertrouwen op goed uitgevoerde handelingen, omdat fouten grote impact kunnen hebben op het rouwproces, waarbij permanente educatie en registratie essentieel zijn. Het netwerk uitvaartvernieuwers benadrukt dat mondelinge toestemming vaak geschikter is dan schriftelijke, omdat nabestaanden zich in een emotionele fase bevinden. Regels moeten functioneel blijven en vooral van toepassing zijn bij handelingen die noodzakelijk zijn voor veiligheid of het vervolgproces (zoals verwijderen van een pacemaker). Verder kwam tijdens de consultatie naar voren dat de geïnformeerde toestemming niet via de algemene voorwaarden ondervangen zou moeten kunnen worden.

Naar aanleiding van de consultatie is in artikel 31, vierde lid een delegatiegrondslag opgenomen om nadere eisen te kunnen stellen aan degene die de invasieve postmortale zorg uitvoert, met dien verstande dat er nu geen concrete voornemens zijn tot uitwerking daarvan. Verder is in de toelichting verduidelijkt dat toestemming mondeling kan plaatsvinden en dat toestemming niet via de algemene voorwaarden verkregen kan worden, zie ook paragraaf 4.3.2.

13.3.3 Grafrechten en grafrust

Grafrusttermijn: algemeen

Tijdens de consultatie is de vraag gesteld of de grafrusttermijn van 10 jaar wel voldoende is (artikel 49, eerste lid, consultatieversie). In paragraaf 4.3.4 wordt uiteengezet dat in dit voorstel wordt vastgehouden aan deze termijn, maar dat het college van burgemeester en wethouders een langere termijn kan stellen als dat nodig is met het oog op de bodemgesteldheid.

Grafrust onbekende overledene

Artikel 50 van de consultatieversie regelt dat de grafrusttermijn voor onbekende overledenen wordt verlengd naar minimaal vijftig jaar, om de kans op identificatie te vergroten en nabestaanden de mogelijkheid te bieden alsnog afscheid te nemen en het graf te bezoeken. Indien binnen deze termijn identificatie plaatsvindt, blijven de grafrechten nog ten minste één jaar van kracht, of langer indien de burgemeester dat nodig acht. Daarnaast wordt de huidige bevoegdheid van de burgemeester om vóór ruiming lichaamsmateriaal af te nemen omgezet in een verplichting, tenzij dit al eerder is gebeurd. Deze maatregelen beogen identificatie op langere termijn mogelijk te maken, mede met het oog op het opsporen van vermiste personen.

Sommigen pleiten voor een kortere grafrusttermijn, wegens de biologische degradatie van het botmateriaal. Na een kortere grafrust zouden de overblijfselen dan opgeslagen moeten worden. Anderen, waaronder het NFI, pleiten voor verlenging, met verwijzing naar het internationale voorbeelden en technische vooruitgang in identificatiemethoden. Verder is gevraagd of binnen de termijn van grafrust tussentijdse opgravingen voor identificatie zijn toegestaan, en of het lichaam juridisch beschikbaar blijft voor onderzoek. Tot slot pleiten de LOB en VKB ervoor om wettelijk vast te leggen dat onbekende overledenen alleen individueel worden begraven, om complicaties bij toekomstige ruiming te voorkomen.

Er wordt in artikel 47 vastgehouden van een termijn van 50 jaar met het oog op de grafrust en de nabestaanden. Afname van DNA is voorzien voor begraving, maar in principe is opgraving voor nader onderzoek mogelijk. Het voorstel om onbekende overledenen individueel te begraven is overgenomen. Zie verder paragraaf 4.3.4.

13.3.4 Ruimen van graven

Meldplicht bij het ruimen van tien of meer graven

In artikel 49, tweede lid, van de consultatieversie is een meldplicht opgenomen voor het ruimen van tien of meer graven tegelijk. Aan de hand van deze melding kan het college van burgemeester en wethouders maatregelen voorschrijven en toezicht houden. Verschillende partijen, waaronder gemeenten en brancheorganisaties, betwijfelen de noodzaak en werkbaarheid van de voorgestelde meldplicht bij het ruimen van graven. Een gemeente vindt melding alleen nodig als stoffelijke resten de begraafplaats verlaten, terwijl een ander wijst op het arbitraire karakter van het aantal van tien. Grotere gemeenten vragen om differentiatie naar schaalgrootte en kostendekking. De LOB en de BVOB signaleren risico's voor willekeur doordat gemeenten eigen regels mogen stellen, wat kan leiden tot ongelijkheid in eisen, bijvoorbeeld rond verpakking en labeling van resten, met gevolgen voor uitvoeringslasten en kostendekking. Zij pleiten voor uniforme minimumeisen via algemene maatregel van bestuur om rechtsongelijkheid en onvoorspelbare meerkosten te voorkomen.

Er wordt in artikel 46 vastgehouden aan de meldingsplicht bij het ruimen van tien graven, wel wordt de mogelijkheid geboden dat de gemeenteraad de meldingsplicht verlangt bij een lager aantal ruimingen, zodat ontwijking van deze meldplicht kan worden voorkomen. Er is geen aanleiding om nadere regels te stellen aan de ruimingen, maar een gemeente kan daar wel aanleiding toe zien en nadere regels stellen, voor zoverre die niet in strijd zijn met wettelijke regels. Zie verder paragraaf 4.3.6.

Afbreekbaarheid en inhoud kist

In de consultatieversie is aangekondigd dat bij lagere regelgeving een afbreekbaarheid van de kist in 10 jaar wordt vastgelegd en dat ook eisen zullen worden gesteld aan de inhoud van de kist (paragraaf 3.3.8, laatste alinea, consultatieversie). Tijdens de consultatie wordt het belang hiervan onderstreept, waaronder door de LOB. UN pleit ervoor dat omwille van de duidelijkheid een lijst wordt opgesteld van materialen waarvan de kist mag worden vervaardigd. Verder is tijdens de consultatie geadviseerd om controle op de kist en inhoud te regelen. Bij de modernisering van het besluit zal een lijst van toegestaan materiaal voor de kist worden overwogen. Verder is toegelicht dat degene die voorziet in de bestemming verantwoordelijk is voor de inhoud van de kist.

Verzamelgraf

In paragraaf 3.3.8 van de toelichting bij het wetsvoorstel dat in consultatie is gegeven, is regelgeving aangekondigd ten aanzien van verzamelgraven. Hiervoor is steun, onder meer van de LOB. De LOB pleit voor vastlegging in een AMvB, waaronder de minimale afstand tot het grondwater, de bovenlaag en de positie van stoffelijke resten. Ook verzamelkelders zouden hierin moeten worden meegenomen, met aanvullende eisen voor drooglegging en afsluiting. Tegelijk wordt tijdens de consultatie voorgesteld om in de administratie van begraafplaatsen expliciet vast te leggen waar verzamelgraven zich bevinden en wat de aard van de resten is. De stichting Alert en Zorgzaam heeft kritisch gereageerd op het bestaan van 'knekelputten'. Deze stichting pleit voor ruiming door gecertificeerde professionals. Deze laatste suggestie wordt niet wettelijk geregeld, maar kan wel onderdeel zijn van de voorschriften die het college stelt naar aanleiding van een melding over een ruiming.

Verwaarlozing onderhoud/ termijn onderhoud

Artikel 46 van de consultatieversie kent een regeling voor ernstige en aanhoudende verwaarlozing van grafonderhoud. In de consultatieversie is bepaald dat de rechthebbende eerst schriftelijk moet worden gewaarschuwd met een hersteltermijn van één jaar. Blijft een reactie uit, dan moet de houder gedurende vijf jaar of het herstel plaatsvindt, een mededeling bij het graf en bij de ingang van de begraafplaats plaatsen. Tijdens de consultatie vonden meerdere partijen, waaronder de LOB en de BVOB, de voorgestelde termijnen te ruim. Zij pleitten voor verkorting van de hersteltermijn om langdurig verval en veiligheidsrisico's voor bezoekers en personeel te beperken. Ook de termijn van vijf jaar voor de zichtbaarheid van de mededeling werd als disproportioneel ervaren; één jaar zou volgens hen volstaan. In het aangepaste wetsvoorstel wordt de termijn van vijf jaar teruggebracht tot één jaar. Als aanvullende maatregel wordt geregeld dat, indien na het verstrijken van die termijn nog geen herstel is gepleegd, de houder op kosten van de (voormalig) rechthebbende in het onderhoud kan voorzien.

13.3.5 Versterking positie nabestaanden

In de consultatieversie was geen voorziening opgenomen om de belangen van nabestaanden op grond van artikel 8 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) te beschermen, ondanks Nederlandse en Europese jurisprudentie hierover.

Tijdens de consultatie heeft een uitvaartondernemer ervoor gepleit dat expliciet vastgelegd wordt dat een opdrachtgever niet mag handelen in strijd met artikel 8 EVRM (het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven). Volgens deze ondernemer komt het in de praktijk voor dat naaste familieleden niet worden geïnformeerd over het overlijden van een dierbare, bijvoorbeeld doordat familiebanden zijn verbroken, contactgegevens ontbreken of doordat de opdrachtgever dit opzettelijk nalaat. De rechterlijke praktijk laat zien dat familieleden in vrijwel alle gevallen het recht krijgen om afscheid te nemen. Zo werd in een zaak²⁹⁹ een opdrachtgever die opzettelijk een familielid niet informeerde over het overlijden veroordeeld tot betaling van immateriële schadevergoeding wegens schending van dit recht. Volgens de respondent zou een expliciete norm opdrachtgevers stimuleren om meer moeite te doen om nabestaanden in de eerste lijn te

²⁹⁹ ECLI:NL:RBROT:2023:12236

informereren. Dit zou conflicten kunnen voorkomen, het fundamentele karakter van afscheid recht doen, en het aantal juridische procedures verminderen.

Naar aanleiding van deze consultatiereactie en in lijn met de jurisprudentie wordt in dit wetsvoorstel een zorgplicht geregeld voor degene die in de bestemming voorziet om nabestaanden te informeren over de bestemming, en hen in de gelegenheid te stellen om afscheid te nemen, zie artikel 6, derde lid. Hiermee wordt de naleving van artikel 8 EVRM explicieter gewaarborgd (zie verder paragraaf 4.3.10).

13.3.6 Modernisering van het kostenverhaal gemeenten

Tijdens de consultatie is een voorstel gepresenteerd aan de VNG en het Verbond van verzekeraars om het verhalen van de kosten bij een gemeentelijke uitvaart te moderniseren. Belangrijkste doel is om het mogelijk te maken dat ook gemeenten een beroep kunnen doen op een verzekering die kan worden aangewend voor de bekostiging van de uitvaart, vergelijkbaar met een begunstigde nabestaande. Verder is het doel om de informatiepositie van de gemeenten te verbeteren.

Volgens het Verbond van Verzekeraars (verder: het Verbond) vormt dit voorstel een ingrijpende beperking van de vrijheid van overeenkomst, met name bij levensverzekeringen die niet uitsluitend zijn bedoeld voor de uitvaart. Daarbij zou voorbij worden gegaan aan de leer van het zelfstandig recht: de uitkering uit een levensverzekering behoort juridisch niet tot de nalatenschap en kan ook voor andere kosten worden aangewend. Verder wordt de voorgestelde rangorde van verhaal als juridisch onlogisch ervaren: het verhaal op levensverzekeringen komt vóór dat op de nalatenschap, terwijl die uitkering juridisch juist losstaat van het vermogen van de overledene. Het Verbond betwijfelt bovendien waarom gemeenten als enige (semi)publieke partij deze voorkeur krijgen, en vreest voor precedentwerking richting andere schuldeisers zoals de Belastingdienst. Ook de proportionaliteit ontbreekt: de maatregel grijpt direct in op bestaande polissen, zonder dat verzekeringsnemers daarover zijn geïnformeerd. De reikwijdte van het voorstel is bovendien onduidelijk, doordat begrippen als “levensverzekering” en “uitvaartverzekering” door elkaar worden gebruikt. Volgens het Verbond zouden alleen uitvaartverzekeringen die alleen bestemd zijn voor de uitvaart in aanmerking mogen komen. Tot slot wijst het Verbond op uitvoeringstechnische bezwaren: verzekeraars zullen elke uitkering moeten aanhouden omdat zij niet weten of een gemeente zich meldt; er is geen wettelijke termijn vastgelegd waarbinnen dat moet gebeuren; bij niet-uitvaartverzekeringen ontbreken processen om gedeeltelijke uitkeringen te doen. De VNG steunt het voorstel, omdat het verhalen van de kosten voor gemeenten makkelijker moet worden gemaakt. Verder hebben gemeenten behoefte aan een goede informatiepositie, liefst voorafgaand aan de uitvaart. Indien er voldoende middelen voorhanden zijn, nemen de nabestaanden de uitvaart mogelijk alsnog ter hand. Verder is gevraagd om te regelen als er geen nabestaanden zijn die meer kunnen vertellen hierover, dat een huisbezoek in het kader van het kostenverhaal mogelijk is, om zo in het huis van overledene te zoeken naar aanwijzingen voor bijvoorbeeld vermogen of een verzekering.

Een beroep op een uitvaartverzekering wordt gerechtvaardigd geacht, omdat de verzekering bedoeld was om de uitvaart af te dekken. Een beroep op overige verzekeringen is in dit aangepaste voorstel niet mogelijk, omdat het niet proportioneel is. Zie ook paragraaf 4.3.12 en artikel 34. Een huisbezoek is niet geregeld, het vragen van toestemming vergt geen regeling. Toegang tot de woning zonder toestemming wordt als een te zware inbreuk gezien in verhouding tot het belang van het kostenverhaal.

13.3.7 Verduidelijking rechten wegens religie en levensbeschouwing

Artikel 56 van de consultatieversie verduidelijkt dat ook religieuze en levensbeschouwelijke instellingen, naast kerkgenootschappen, recht hebben op een eigen begraafplaats of een afzonderlijk deel van een gemeentelijke begraafplaats. Hiermee wordt beoogd uitvoering te geven aan de collectieve vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing, mede in het licht van artikel 9 EVRM.

De term ‘godsdienstige of levensbeschouwelijke instelling’ wordt juridisch als onbepaald en te ruim ervaren. Het CIO mist daarbij het begrip ‘Kerkgenootschap’ in het wetsvoorstel. Volgens de VNG vergroot dit het risico op oneigenlijk gebruik en maakt het voor gemeenten lastig om aanvragen te toetsen. Verzocht wordt om aansluiting te zoeken bij het BW (bijv. kerkgenootschap of privaatrechtelijke rechtspersoon met religieuze grondslag) en heldere criteria te formuleren voor duurzaamheid, geloofspraktijk en representativiteit. Gemeenten vrezen ruimtegebrek en vragen om duidelijkheid bij het ontbreken van geschikte grond. De term ‘redelijk deel’ is onbepaald;

objectieve normen ontbreken, terwijl achterbanomvang niet verifieerbaar is. Een wettelijk kader ontbreekt voor hoe om te gaan met gefragmenteerde locaties, ruimteclaims of aanvragen van instellingen zonder lokale binding. Verder bestaat de angst voor misbruik: zonder beperking tot leden van de eigen geloofsgemeenschap zou exploitatie van gronden commercieel of oneigenlijk gebruikt kunnen worden. Ook is onduidelijk of gemeenten verplicht zijn tot bestemmingswijziging of slechts medewerking hoeven te verlenen. Het Nederlands Israëlitisch Kerkgenootschap (NIK) en het CIO hebben verder aandacht gevraagd voor het collectieve karakter dat voortvloeit uit de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, waarbij het NIK verduidelijkt dat de rechten van de houder van een Joodse begraafplaats de maatstaf is en niet de individuele wensen van overledene en vraagt daarbij om verduidelijking in het wetsvoorstel. Het NIK vraagt verder om respectvolle behandeling van het lichaam van overledene met oog voor religie.

De genoemde knelpunten kunnen niet goed worden ondervangen met nadere regelgeving. Na vaststelling van deze wet zal een handreiking worden opgesteld om gemeenten op deze punten op weg te helpen. De kaders ervoor zijn in paragraaf 4.3.14 uiteengezet. De positie van een bijzondere begraafplaats is in paragraaf 4.3.13 nader toegelicht. De lichamelijke integriteit is inderdaad van belang, ongeacht de religie, zie ook paragraaf 4.3.2. Bij opgraving speelt ook religie een overweging, zie ook paragraaf 4.3.5.

13.4 Overige inbreng tijdens consultatie

Ontleding van het lichaam van overledene

In de consultatieversie (artikel 75, eerste lid) werd bepaald dat ontleding uitsluitend mag plaatsvinden in het algemeen belang van de volksgezondheid, ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek of wetenschappelijk onderwijs. FMG vraagt om een verbreding van de reikwijdte in het kader van toekomstbestendigheid en huidige praktijk, en vraagt of een andere beschikking dan ontleding kan worden vastgelegd in de wet ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek en wetenschappelijk onderwijs. In het wetsvoorstel is ontleding nu een optie geworden bij bestemming van het lichaam ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek of wetenschappelijk onderwijs. Voor de door FMG genoemde forensische begraafplaats wordt een separate regeling getroffen, aangezien deze niet het algemeen belang van de volksgezondheid dient, maar het belang van de forensische opsporing.

Verder is tijdens de consultatie gewezen op de risico's voor commercialisering van het lichaam. Samenwerking met commerciële partijen is toegestaan, maar financiële prikkels om het lichaam te bestemmen ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek of wetenschappelijk onderwijs zijn verboden. Dit was reeds opgenomen in het Wetsvoorstel zeggenschap lichaamsmateriaal waarmee de Wlb wordt gewijzigd. Nu is ook in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen dat vergoeding boven kostendekkende uitgaven en het wekken van financieel voordeel zijn verboden.

Lichaamsdelen

De consultatieversie van het wetsvoorstel heeft een regeling voor lichaamsdelen geïntroduceerd middels het al dan niet van toepassing verklaren van de regeling voor lichamen van overledenen (artikel 2, tweede lid). Tijdens de consultatie zijn vragen gesteld over hoe deze regeling moet worden toegepast in uiteenlopende praktijksituaties, zoals vondsten van botresten op het strand of in een natuurgebied. Ook werd betwijfeld of bestemming van lichaamsdelen wel altijd nodig is, zo zouden botten ook kunnen worden bewaard. Verder zijn vragen gesteld over hoe moet worden omgegaan met de lichaamsdelen die hebben behoord tot één persoon, de betekenis van deze regeling voor archeologische opgravingen en identificatie na vrijgave door de officier van justitie. Naar aanleiding van de consultatie zijn de regeling en toelichting verduidelijkt. Verder is het mogelijk gemaakt om een lichaamsdeel te bewaren in plaats van te bestemmen, zie ook paragraaf 4.3.7 en artikel 77.

Voorziening door gemeenten in bestemming

Als nabestaanden het lichaam van een overledene niet (kunnen) bestemmen, is de burgemeester verantwoordelijk voor de bestemming, inclusief vervoer, koeling en verzorging. Volgens de VNG is hierbij een herintroductie van de waarschuwingstermijn van drie dagen wenselijk, zodat de familie en andere nabestaanden getraceerd kunnen worden en zelf verantwoordelijkheid kunnen nemen en de verantwoordelijkheid niet gelijk bij de gemeente komt te liggen. Verder wordt gevraagd om de kostenverdeling inzake vervoer, bewaren en verzorgen te verduidelijken. Dit is verduidelijkt in paragraaf 4.3.12.

Beperkingen begraaftoerisme

Tijdens de consultatie kwam de vraag naar voren of er mogelijkheden zijn om begraaftoerisme tegen te gaan, ook gelet op de schaarste aan grond voor begraven. In dit wetsvoorstel zijn hiervoor geen voorzieningen getroffen. Er wordt geen noodzaak gezien tot dergelijke vergaande maatregelen.

Toegang BRP

In de consultatieversie werd in navolging van de Wlb een notificatieplicht voorgesteld bij het aflopen van grafrechten. Verschillende partijen, waaronder de VNG, gemeenten en brancheorganisaties, bepleiten een wettelijke grondslag voor toegang tot de Basisregistratie Personen (BRP) bij het verlopen van grafrechten, ruiming of verwaarlozing. Dit moet onbedoelde ruiming of verlies van grafmonumenten voorkomen. In het aangepaste wetsvoorstel is geen wettelijke grondslag opgenomen voor toegang tot de BRP. Allereerst worden niet alle relaties in de BRP geregistreerd: ongehuwde partners of relaties op basis van een samenlevingscontract zijn vaak niet zichtbaar. Ook kinderen kunnen ontbreken, bijvoorbeeld bij buitenlandse geboorte of als zij voor de digitalisering in 1994 al meerderjarig waren. Daarnaast is het onduidelijk tot hoever gemeenten mogen zoeken in de BRP, bijvoorbeeld of het zoeken zich mag uitstrekken tot aanverwanten, en bestaat er zorg over privacybescherming. De Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) is dan ook terughoudend in het uitbreiden van de toegang. Verder is de rechthebbende van een graf niet altijd familie van de overledene; het kan ook gaan om een verzorger of een kennis. Zulke relaties zijn doorgaans niet terug te vinden in de BRP. Dat laat onverlet dat begraafplaatshouders de rechthebbende kunnen vragen om andere contactgegevens dan alleen het adres en ook om andere contactpersonen met hun contactgegevens. Die aangewezen contactpersonen moeten wel instemmen met verstrekking van hun gegevens, voorafgaand aan de verstrekking van hun gegevens aan de houder van de begraafplaats.

Waterstand bij eeuwigdurende grafrust

De motie Van der Molen³⁰⁰ verzoekt in de uitvoeringsregelgeving ook criteria op te nemen die zijn toegesneden op eeuwigdurende grafrust. De motie overweegt daarbij dat voor het begraven met eeuwigdurende grafrust, zoals natuurbegraven, andere criteria kunnen gelden, bijvoorbeeld op het gebied van grond en grondwaterstand. In de consultatieversie van de memorie van toelichting, paragraaf 3.1.4 is daarom aangekondigd een afwijkende vereiste grondwaterstand geregeld zal worden voor graven met een eeuwigdurende of langdurende grafrust. Verschillende partijen, zoals de BVOB, LOB, VKB, geven aan dat het loslaten van de huidige norm voor grondwaterstanden de natuurlijke ontbinding van het lichaam belemmert, leidt tot verzeping (adipocire) en risico's oplevert voor milieu en waardige lijkbezorging. Er wordt gewezen op mogelijke uitspoeling van schadelijke stoffen en onvoldoende vertering, en daarmee de aantasting van de waardigheid van lijkbezorging. Ook het CIO en het NIK hebben bezwaar tegen een hogere grondwaterstand, omdat daaruit zou volgen dat begraven in water is toegestaan en dat is onoverkomelijk. Tegenover deze bezwaren staat een pleidooi van onder meer Samenwerkende Uitvaartorganisaties Nederland en Natuurmonumenten om de regelgeving aan te passen ten gunste van natuurbegraven, omdat versoepeling van de eisen aan grondwaterstand meer locaties in natuurgebieden toegankelijk maakt voor begraven en bijdraagt aan biodiversiteit, duurzaamheid en bereikbaarheid. Bij de komende modernisering van het Besluit zal de bestaande regeling van de grondwaterstand worden gehandhaafd, omdat onvoldoende zicht op welke mate van blootstelling van water en daarmee welke grondwaterstand tot adipocirevorming leidt en in welke mate. Indien blijkt dat bij een andere grondwaterstand de bestemming van het lichaam alsnog geborgd kan worden, kunnen de vereisten worden heroverwogen.

Terminologie 'lijk' en naamgeving wet

In de consultatieversie is gekozen voor het begrip 'lichaam van overledene' in plaats van lijk, omdat dit begrip door nabestaanden vaak als grievend wordt ervaren. Verder is de modernisering aangegrepen om in het verlengde van de vervanging van het begrip lijk tot een nieuwe passende naam te komen voor de wet, de Wet bestemming lichamen overledenen. Diverse respondenten spreken hun voorkeur uit voor het behoud van de term 'lijk', omdat dit een kort, nauwkeurig en algemeen bekend begrip is, zowel juridisch als maatschappelijk. 'Lichaam van een overledene' wordt omschreven als omslachtig, minder herkenbaar en belast met onnodige emotionele voorzichtigheid. Het schrappen van het woord 'lijk' zou bovendien ten koste gaan van de leesbaarheid en samenhang met bestaande (inter)nationale wetgeving, zoals het begrip 'lijkbezorging'. Andere respondenten staan juist positief tegenover de vervanging van 'lijk', en merken op dat gemeenten in hun verordeningen al vaker verwijzen naar het lichaam van de overledene. Daarnaast wordt opgeroepen de naam van het wetsvoorstel te wijzigen naar

³⁰⁰ Kamerstukken II, 2018/19, 35077, nr. 7.

'Uitvaartwet', een term die beter aan zou sluiten bij het dagelijks taalgebruik van burgers. 'Lijkbezorging' en 'bestemming' worden als verouderd en onduidelijk ervaren. Een meer toegankelijke naam zou de vindbaarheid en begrijpelijkheid van de wet vergroten, vooral voor nabestaanden. In dit wetsvoorstel wordt de terminologie uit de consultatie gehandhaafd, omdat deze als meest passend wordt geacht.

14. Inwerkingtreding en overgangsrecht

14.1 Inwerkingtreding

Er wordt voorzien in gedifferentieerde inwerkingtreding, omdat een aantal onderdelen van dit wetsvoorstel een specifiek voorbereidingstraject kennen voor implementatie. Ten behoeve van de zorgvuldige invoering van de nieuwe regels over de schouw en het toezicht hierop, kan het wenselijk zijn dat deze bepalingen op een later moment in werking treden, als de uitvoeringspraktijk daar klaar voor is.

14.2 Overgangsrecht

Voor een aantal onderwerpen is overgangsrecht voorgesteld. Geregeld wordt dat de bestaande begraafplaatsen en crematoria worden geacht te beschikken over een vergunning als bedoeld in artikel 39 en ook de grond wordt geacht te zijn aangewezen voor die voorziening (artikel 38). Zij hoeven dus geen nieuwe vestigingsprocedure te volgen. Daarnaast is overgangsrecht opgenomen met betrekking tot de invasieve postmortale zorg en de schouw. Met deze overgangsbepalingen wordt beoogd dat invasieve postmortale zorg en schouwingen die voor inwerkingtreding van deze wet zijn aangevangen en op het moment van inwerkingtreding nog niet zijn afgerond, moeten worden uitgevoerd aan de hand van de regels zoals die gesteld zijn in de Wlb. Het is noodzakelijk om deze bepalingen op te nemen, omdat het in dit geval niet wenselijk is om een handeling die al op basis van oude regels is gestart, aan de hand van nieuwe regels te beoordelen.

15. Evaluatie

Om inzichtelijk te krijgen of de verwachtingen over de (financiële) effecten van deze wetswijziging uitkomen, wordt deze na 5 jaar geëvalueerd. Die evaluatie heeft in ieder geval betrekking op de bevoegdheden die nieuw zijn in dit wetsvoorstel, evenals vernieuwingen ten aanzien van het bestemmen van het lichaam. Als in overleg tussen Rijk en betrokken partijen gezamenlijk wordt geconstateerd dat de (financiële) effecten bij gemeenten, politie en Openbaar Ministerie zich niet goed verhouden tot de eerder verwachten effecten, wordt gekeken naar de oorzaken daarvan en worden, aansluitend bij die oorzaken, zo nodig te nemen maatregelen geïnventariseerd. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties komt in overleg met de ministers van Justitie en Veiligheid en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en na raadpleging van de betrokken partijen op basis van hierboven genoemde evaluatie met een structureel en uitvoerbaar voorstel hoe om te gaan met een financiële ontwikkeling als die afwijkt van het overeengekomen meerjarig financieel kader. Het kan hierbij gaan om voorstellen voor bijsturing of anderszins te treffen maatregelen en/of te komen met aanvullende structurele financiële middelen voor het dekken van eventueel ontstane tekorten. Indien wordt besloten aanvullende maatregelen te treffen moet er daarbij rekening worden gehouden met alle effecten, zoals de effecten op uitvoerbaarheid, de effecten op de kwaliteit waarmee gemeenten invulling kunnen geven aan hun taken en effecten op de beheersbaarheid. Daarnaast kunnen vanzelfsprekend ook andere effecten die met de wetsevaluatie zichtbaar worden aanleiding geven tot het nemen van maatregelen. Dit zal te zijner tijd eveneens gewogen dienen te worden.

Op basis van deze evaluatie en op grond van artikel 128 zullen de Eerste en Tweede Kamer binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet verslag krijgen over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

16. Transponeringstabel

Artikel Wblo	Artikel Wlb	Toelichting
1	2 lid 1 en 48	Modernisering en aanvulling
2 lid 1	2 lid 2	Aanvulling onder b
2 lid 2	11a	Herformulering
2 lid 3	-	Nieuw
2 lid 4	-	Nieuw
3 lid 1	1	Aanvulling
3 lid 2	18 lid 2	
4 lid 1	-	Vgl. artt. 3 en 8 Besluit op de lijkbezorging
4 lid 2	-	Nieuw
5	19	Modernisering
6 lid 1	18 lid 1	
6 lid 2	-	Nieuw
6 lid 3	-	Nieuw
7 lid 1	3	
7 lid 2	-	Nieuw
7 lid 3	7 lid 6	Modernisering
7 overige leden	-	Nieuw
8	6	
9 lid 1	4	Modernisering
9 lid 2	5	
10 lid 1	7 lid 1	Herformulering
10 lid 2	10a lid 1	
10 lid 3	10 lid 1	
11 leden 1-3	7 lid 2	
11 lid 4	7 lid 3	Aanvulling
11 lid 5	7 lid 4	
11 lid 6	7 lid 5	
12 lid 1	10 lid 2	
12 lid 2	10 lid 5	
13 lid 1	12a lid 1	
13 lid 2	12a lid 2	
13 lid 3	12a lid 7	
14 lid 1	9 lid 1	Modernisering
14 lid 2	9 lid 2	
14 lid 3	12a lid 4	
15	-	Nieuw
16 lid 1	76 leden 1 en 2	
16 lid 2	76 lid 3	
16 lid 3	12	
17 lid 1	10a lid 2	
17 lid 2	74 lid 1	Modernisering
17 leden 3-7	-	Modernisering
17 leden 8 en 9	10a lid 4	
18	-	Nieuw
19 leden 1 en 2	21 leden 3 en 4	Modernisering
19 lid 3	-	Nieuw
20	-	Nieuw
21	-	Nieuw
22	72	Modernisering
23	73	Modernisering
24	75	
25 leden 1 en 2	11	
25 lid 3	12	

25 lid 4	13	
26	14	
27	16	Modernisering
28	17 lid 1	Modernisering
29 lid 1	8 lid 1	
29 lid 2	-	Nieuw
29 lid 3	8 lid 2	
29 lid 4	8 lid 3	
29 lid 5	-	Nieuw
30	71	Modernisering
31	-	Nieuw
32 lid 1	20	
32 lid 2	21 lid 1	Modernisering
32 lid 3	21 lid 2	
33 lid 1	21 lid 6	Modernisering
33 lid 2	21 lid 6	Modernisering
33 lid 3	-	Nieuw
34	22	Modernisering
35 lid 1	15	
35 lid 2	78	
36 lid 1	24; 51 lid 1	Modernisering
36 lid 2	-	Nieuw
36 lid 3	37; 52	Modernisering
37	25; 51 lid 2	
38 lid 1	40 lid 1	
38 lid 2	-	Nieuw. Vgl. art. 54 Wlb
39 lid 1	41; 53; 64 lid 1	
39 lid 2	40 lid 2	
39 lid 3	-	Nieuw
40	27; 50; 65	
41	23	
42	23 lid 2; 27a	
43	23 lid 2; 28 leden 1-3	Modernisering
44	28 leden 4-7	Modernisering
45	29; 30	Modernisering
46	31 leden 1-4	Modernisering
47	31 lid 5	Modernisering
48	26	
49	32a	
50	32	
51	33	
52	36	
53	35	Modernisering
54 lid 1	38	Verduidelijking
54 lid 2	40 lid 3	
54 lid 3	39 lid 1	
54 lid 4	39 lid 2	
54 lid 5	37 lid 2	
55	43; 44	
56	46	
57	47	
58	49	
59	56	
60	57	
61	58	

62	59	Modernisering
63	62	
64	63	
65	66	
66 leden 1-3	66a	
66 lid 4	66b	
67	61	
68	60	
69	-	Nieuw
70	-	Nieuw
71	-	Nieuw
72	-	Nieuw
73	67-69	Modernisering
74	-	Nieuw
75	70	Vgl. artt. 18 t/m 25 Besluit op de lijkbezorging
76	-	Nieuw
77	-	Nieuw
78	-	Nieuw
79	-	Nieuw
80	-	Nieuw
81	-	Nieuw
82	-	Nieuw
83	22a	
84	-	Nieuw
85	-	Nieuw
86	-	Nieuw. Vgl. art. 22a, tweede lid, Wlb
87	-	Nieuw
88	81	
89	80	
90	-	Nieuw
91	82	Modernisering
92	-	Nieuw
93	17 lid 2; 68 lid 2	
94	-	Nieuw
95	87	
96	79	
97	89	
98	90	
128	-	Nieuw
129	-	Nieuw
130	-	Nieuw
131	83	
132	85	
133	84a	
134	-	Nieuw

Artikelsgewijze toelichting

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

§ 1. Begrippen en reikwijdte

Artikel 1 (Begripsbepalingen)

In dit artikel worden de begrippen vastgelegd die cruciaal zijn voor de interpretatie en uitvoering van de Wblo. Met de voorgestelde begripsbepalingen wordt de reikwijdte van de verschillende voorschriften afgebakend. Het wetsvoorstel moderniseert de terminologie uit de eerdere Wet op de lijkbezorging door aan te sluiten bij het huidige maatschappelijke spraakgebruik. Kernbegrippen zoals 'lichaam van een overledene' (in plaats van 'lijk') en 'bestemming' (in plaats van 'lijkbezorging') vormen de basis voor de verdere uitwerking van de verschillende voorschriften in het wetsvoorstel.

Daarnaast is de lijst met definities uitgebreid om nieuwe juridische en technische ontwikkelingen te duiden. Zo worden procedures zoals het 'overlijdensonderzoek' en innovaties zoals 'resomatie' en de daarbij behorende 'vaste stof' van een definitie voorzien. Deze begripsbepalingen vormen de noodzakelijke basis voor het gesloten stelsel van toegelaten bestemmingen, waarbij veiligheid, waardigheid en duurzaamheid de leidende criteria zijn. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 2.3.1 van het algemeen deel (waar hierna naar een paragraaf wordt verwezen, wordt daarmee een paragraaf uit het algemeen deel van deze memorie van toelichting bedoeld). Tevens is in de definities geëxpliciteerd dat waar gesproken wordt over een 'overledene', hieronder mede de 'dodgeborene' wordt begrepen, waarmee ook voor deze groep een waardige en respectvolle bestemming wettelijk is geborgd.

Aard van overlijden

Het wetsvoorstel maakt een onderscheid tussen natuurlijk en niet-natuurlijk overlijden, omdat de aard van het overlijden bepalend is voor het vervolg van de wettelijke procedure. Om de aard van het overlijden vast te stellen, vindt altijd een schouw plaats door een behandelend arts of een forensisch arts. Indien daarbij aanwijzingen bestaan voor een mogelijk niet-natuurlijk overlijden, kan een overlijdensonderzoek worden verricht. Pas nadat de aard van het overlijden is vastgesteld, kan worden beoordeeld of verlof tot bestemming kan worden verleend. Deze definitie strekt er voorts toe te verduidelijken dat de aard van het overlijden niet hetzelfde is als de doodsoorzaak. Zie ook de toelichting op de definities 'natuurlijk overlijden' en 'niet-natuurlijk overlijden'.

Begraafplaats

Deze definitie verduidelijkt dat de wet van toepassing is op zowel gemeentelijke als bijzondere begraafplaatsen. In artikel 36 wordt nader omschreven welke juridische organisatievormen onder deze categorieën vallen, waarbij ook ruimte wordt geboden aan privaatrechtelijke beheersvormen voor gemeentelijke voorzieningen.

Door expliciet te bepalen dat ook een gedeelte van een begraafplaats onder de definitie valt, wordt gewaarborgd dat de wettelijke voorschriften onverkort van toepassing zijn op afzonderlijk aangewezen delen. Dit is met name van belang voor de rechtszekerheid en traceerbaarheid op gedeelten die ter beschikking zijn gesteld aan religieuze of levensbeschouwelijke instellingen op een groter terrein. Deze bepaling zet de lijn uit artikel 48 van de Wlb voort, zodat de bescherming van de grafrust en de registerplicht ook op deze deelgebieden gewaarborgd blijven.

Begraven

Deze definitie legt vast dat het lichaam van een overledene een bestemming krijgt door de fysieke plaatsing in een graf op een begraafplaats of, in het overgangsrechtelijke geval bedoeld in artikel 132, in een daar bedoeld graf of grafkelder. Daarmee wordt rekening gehouden met de mogelijkheid dat op grond van artikel 132 nog lichamen worden begraven in bepaalde graven en grafkelders buiten een begraafplaats.

De begraving op een begraafplaats heeft ook betrekking op de begraving (bijzetting) in een grafkelder of een bovengrondse constructie die uitsluitend voor deze bijzetting is bestemd. Voorts is de definitie van toepassing op de voortzetting van begravingen in bestaande familiegraven op eigen grond, die vóór 1 juli 1991 zijn aangelegd onder het regime van de eerdere Begraafwet (artikel 132). De definitie ziet op de plaatsing van het lichaam in een kist of een ander doorlatend

omhulsel, waarbij de verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit omhulsel berust bij degene die in de bestemming voorziet.

Bestemming

Met de introductie van het begrip 'bestemming' in plaats van de eerdere aanduiding 'lijkbezorging' sluit het wetsvoorstel aan bij het moderne spraakgebruik en wordt recht gedaan aan de menselijke waardigheid. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 2.2. Het wetsvoorstel hanteert deze term om tot uitdrukking te brengen dat het lichaam van de overledene op een respectvolle wijze een definitief en wettelijk toegestaan einde krijgt, gericht op het doen vergaan of verwerken van het stoffelijk overschot.

Hoewel het begrip 'bestemming' in het normale verkeer een brede betekenis heeft, bakent deze definitie de wettelijke reikwijdte af door een directe koppeling met het gesloten stelsel van toegelaten bestemmingen in artikel 3 en, indien bij algemene maatregel van bestuur toepassing is gegeven aan artikel 76, met een nieuwe bestemming die overeenkomstig dat artikel bij wijze van experiment is toegestaan. In artikel 3 worden de toegestane wijzen van bestemmen limitatief opgesomd, zoals begraven, cremeren en het nieuw geïntroduceerde resomeren. Artikel 76 biedt daarnaast de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur bij wijze van experiment tijdelijk van artikel 3, eerste lid, af te wijken ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek naar de toelaatbaarheid van een nieuwe bestemming. Een dergelijke experimentele bestemming valt gedurende het experiment eveneens onder het begrip 'bestemming'. Door deze beperking waarborgt het wetsvoorstel dat handelingen met het lichaam van een overledene uitsluitend plaatsvinden volgens de in artikel 3 toegelaten wijzen van bestemmen of, onder de voorwaarden van artikel 76, in het kader van een bij algemene maatregel van bestuur toegestaan experiment met een nieuwe bestemming. Onder bestemming op grond van artikel 3, tweede lid, wordt mede begrepen het geven van een bestemming aan de as na crematie of de vaste stof na resomatie, waardoor ook de zorg voor de nagedachtenis na het fysieke proces onder de wettelijke bescherming valt. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting op artikel 3.

Burgerservicenummer

Deze definitie verwijst naar artikel 1, onderdeel b, van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer. Op grond van die bepaling is het burgerservicenummer het nummer dat overeenkomstig die wet aan een natuurlijke persoon wordt toegekend. In dit wetsvoorstel vervult het burgerservicenummer een centrale rol bij het waarborgen van de juiste identiteit van de overledene gedurende de gehele uitvaartketen. Om het risico op verwisselingen van lichamen in bijvoorbeeld mortuaria of crematoria te minimaliseren, wordt voorgeschreven dat de laatste vier cijfers van het burgerservicenummer als registratienummer op de kist of het omhulsel worden aangebracht (artikel 29). Daarnaast is het burgerservicenummer onmisbaar voor een betrouwbare verwerking van gegevens in de doodsoorzakenstatistiek door het Centraal Bureau voor de Statistiek (artikel 13). Voor overleden kinderen jonger dan een maand waarvan nog geen eigen burgerservicenummer bekend is, of bij doodgeborenen, wordt het burgerservicenummer van de moeder (artikel 13) gebruikt om de administratieve verwerking te kunnen voltooien.

Cremeren

Met cremeren wordt bedoeld het bestemmen van een lichaam middels verbranding in een crematorium. Deze definitie is ongewijzigd ten opzichte van de Wlb. Onder cremeren valt in het kader van dit wetsvoorstel, evenals onder de Wlb, niet alleen de feitelijke verbranding, maar ook het daaropvolgende proces van cremuleren (op grond van artikel 60 nader geregeld in het onderliggende besluit). Hierbij worden de resterende botresten verfijnd tot as die niet meer als zodanig herkenbaar is. Deze verplichte verfijning waarborgt een waardige omgang met de overblijfselen en voorkomt dat herkenbare menselijke resten na de terbeschikkingstelling aan nabestaanden in de publieke ruimte terechtkomen.

De definitie vormt tevens de basis voor het gesloten stelsel van bestemmingen, waarbij onder cremeren mede wordt begrepen het geven van een (vervolg)bestemming aan de as die na de verbranding overblijft (artikelen 3, tweede lid, en 62). In tegenstelling tot begraven is cremeren pas toegestaan na verloop van 36 uur na het overlijden (artikel 27), om te voorkomen dat sporen die van belang zijn voor het opsporen van strafbare feiten onherstelbaar verloren gaan.

DNA-onderzoek

Hiermee wordt bedoeld het onderzoek van lichaamsmateriaal dat is gericht op het vergelijken van DNA-profielen van de onbekende overledene of het vaststellen van verwantschap. Met deze definitie bakent het wetsvoorstel de reikwijdte van de gegevensverwerking af, zodat deze uitsluitend wordt ingezet voor de identificatie van de onbekende overledene (artikelen 19 en 47).

Wanneer de identiteit van een overledene niet op minder ingrijpende wijze kan worden vastgesteld, is DNA-onderzoek onmisbaar om nabestaanden duidelijkheid te verschaffen over het lot van een vermiste dierbare. De opgestelde DNA-profielen worden opgenomen en beheerd in de DNA-databank van de politie voor vermiste personen en ongeïdentificeerde overledenen, waar ze kunnen worden vergeleken met profielen van vermisten of instemmende achterblijvers. Deze definitie is nieuw ten opzichte van de Wlb en houdt verband met het artikel 19, waarin een expliciete wettelijke grondslag wordt geboden voor de verwerking van deze gevoelige persoonsgegevens. Afhankelijk van de omstandigheden vindt dit onderzoek plaats onder verantwoordelijkheid van de burgemeester (buiten een overlijdensonderzoek) of onder gezag van de officier van justitie (binnen een overlijdensonderzoek).

Doodgeborene

Met een doorgeborene wordt bedoeld een levenloos geboren kind na een zwangerschapsduur van ten minste 24 weken. Met deze definitie wordt de groep overleden menselijke vruchten afgebakend voor wie het wettelijke stelsel van verplichte bestemmingen van toepassing is. Dit wetsvoorstel hanteert hierbij een grens van een zwangerschapsduur van ten minste 24 weken. Deze termijn sluit aan bij de medisch-wetenschappelijke grens van levensvatbaarheid, zoals ook vastgelegd in artikel 82a van het Wetboek van Strafrecht. Ook de richtlijn 'Perinataal beleid bij extreme vroeggeboorte' hanteert 24 weken als mogelijke handelgrens om premature pasgeborenen actief bij de geboorte op te vangen. Bij de totstandkoming van de Wet afbreking zwangerschap is bovengenoemde levensvatbaarheidsgrens gekoppeld aan de ontwikkelingen in de medische technologie die worden ingezet om extreem vroeggeboren kinderen in leven te houden.³⁰¹

Door doodgeborenen expliciet onder het brede begrip 'overledene' te scharen, waarborgt het wetsvoorstel dat doodgeborenen een waardige en respectvolle bestemming krijgen volgens dezelfde kwaliteitswaarborgen als na de geboorte overleden personen. Voor menselijke vruchten die vóór deze 24-wekengrens ter wereld komen, is het wetsvoorstel in beginsel niet van toepassing, al biedt artikel 2 hen wel de mogelijkheid om op verzoek van de ouders een wettelijk geregelde bestemming te krijgen. De definitie is tevens van belang voor de juiste registratie in de doodsoorzakenstatistiek en de Basisregistratie Personen, waarbij voor de administratieve verwerking het burgerservicenummer van de moeder wordt gebruikt (zie ook de toelichting op de definitie van burgerservicenummer). Hiermee krijgt de maatschappelijke behoefte aan erkenning van deze kinderen ook een juridische basis.

Doodsoorzaak

Mede om het verschil tussen aard van het overlijden en doodsoorzaak te verduidelijken is in dit wetsvoorstel een definitie van 'doodsoorzaak' opgenomen. Met de doodsoorzaak wordt de onderliggende doodsoorzaak bedoeld. De doodsoorzaak is niet altijd eenduidig. Er is dikwijls sprake van een directe oorzaak en een indirecte, primaire of onderliggende oorzaak. De onderliggende doodsoorzaak is (a) de ziekte of aandoening waarmee de reeks van gebeurtenissen die uiteindelijk het overlijden van de persoon veroorzaakte een aanvang nam of (b) de omstandigheden van het ongeval of geweld dat het letsel waardoor de persoon overleed veroorzaakte. Bij de schouw is het de taak van de behandelend arts of forensisch arts de causale keten van oorzaken te reconstrueren. De doodsoorzaak wordt gecodeerd volgens internationaal afgesproken ICD-10 codes van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO). Voor de doodsoorzakenstatistiek van het CBS is hierbij Verordening (EG) nr. 1338/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 betreffende communautaire statistieken over de volksgezondheid en de gezondheid en veiligheid op het werk (PbEU 2008, L 354) van belang.

Lichaam

Een belangrijke wijziging ten opzichte van de Wlb is, zoals hiervoor is aangegeven, dat de definitie van 'lijk' is geschrapt en wordt voorgesteld deze te vervangen door de aanduiding 'lichaam van een overledene' (zie ook paragraaf 2.2). Met de term lichaam van een overledene is gekozen voor een aanduiding die beter aansluit bij de menselijke waardigheid en het moderne maatschappelijke spraakgebruik dan het verouderde begrip 'lijk' uit de (eerdere) Wlb. Deze definitie bakent het fysieke object af waarop het wetsvoorstel betrekking heeft, vanaf het moment waarop het overlijden is vastgesteld tot het moment waarop de gekozen bestemming volledig is gerealiseerd. Deze definitie moet in samenhang worden gezien met de voorgestelde definitie van 'overledene', waarmee wordt verduidelijkt dat onder het lichaam mede de stoffelijke resten van een doodgeborene worden begrepen, mits de zwangerschap ten minste 24 weken heeft geduurd (zie

³⁰¹ Kamerbrief met kabinetsreactie evaluatie Wet afbreking zwangerschap (Wafz). *Kamerstukken II* 2022/23, 30371, nr. 52.

ook de toelichting op de definitie van 'doodgeborene'). Daarmee waarborgt het wetsvoorstel dat ook voor deze personen een respectvolle behandeling en een wettelijk geregelde bestemming, zoals begraving, crematie of resomatie, verplicht zijn. Door dit begrip centraal te stellen, creëert het wetsvoorstel een helder kader voor de verantwoordelijkheden van nabestaanden, artsen en uitvaartondernemers gedurende het gehele proces rond het lichaam van overledene.

Het wetsvoorstel stelt aangetroffen lichaamsdelen en lichaamsdelen die bij leven zijn afgescheiden in beginsel gelijk aan het lichaam van een overledene (artikel 2, derde lid), tenzij bij of krachtens de wet anders is bepaald. Voor aangetroffen lichaamsdelen waarvan melding wordt gedaan bij de politie of de Koninklijke Marechaussee is in artikel 77 een regeling getroffen; deze kunnen na onderzoek onder gezag van de officier van justitie worden vrijgegeven voor bestemming. Ten aanzien van lichaamsdelen die bij leven van een persoon zijn afgescheiden, bijvoorbeeld door een geneeskundige behandeling of een ongeval, bepaalt artikel 78 dat de betrokkene daar zelf een bestemming aan kan geven. Omdat de betrokkene in dat geval nog in leven is, verklaart de wet diverse reguliere procedures, zoals de schouw en het verlot tot bestemming, op deze categorie niet van toepassing.

Het wetsvoorstel stelt aangetroffen lichaamsdelen en lichaamsdelen die bij leven zijn afgescheiden in beginsel gelijk aan het lichaam (artikel 2, derde lid) tenzij bij of krachtens dit wetsvoorstel anders is bepaald. Voor aangetroffen lichaamsdelen waarvan melding wordt gedaan bij de politie of de Koninklijke Marechaussee is in artikel 77 een regeling getroffen; deze kunnen na onderzoek onder gezag van de officier van justitie worden vrijgegeven voor bestemming. Ten aanzien van lichaamsdelen die bij leven van een persoon zijn afgescheiden, bijvoorbeeld door een geneeskundige behandeling of een ongeval, bepaalt artikel 78 dat de betrokkene daar zelf een bestemming aan kan geven. Omdat de betrokkene in dat geval nog in leven is, verklaart de wet diverse reguliere procedures, zoals de schouw en het verlot tot bestemming, op deze categorie niet van toepassing.

Natuurlijk en niet-natuurlijk overlijden

Aangezien de termen natuurlijk en niet-natuurlijk overlijden belangrijke begrippen zijn die in deze wet veel gebruikt worden, wordt voor beide begrippen een definitie voorgesteld. Hierbij is aangesloten bij de definities die worden gebruikt in de Richtlijn Lijkschouw voor behandelend artsen (2016) en de Handreiking (Niet-)natuurlijke dood (2016).

Van 'natuurlijk overlijden' is sprake als het overlijden uitsluitend het gevolg is van een spontane ziekte, waaronder mede wordt begrepen een complicatie van een handeling op het gebied van de geneeskunst die in overeenstemming met de wet en volgens de gebruikelijke medische normen is uitgevoerd (een lege artis uitgevoerde medische behandeling). Hierbij is het woord 'spontaan' essentieel, want wanneer de ziekte een gevolg zou zijn van de uitwerking van inwendig geweld, zoals bijvoorbeeld een opzettelijke hiv-besmetting, kan dit niet meer als 'spontaan' worden aangemerkt en is er sprake van niet-natuurlijk overlijden.

In alle gevallen waarin er geen sprake is van natuurlijk overlijden, is er sprake van niet-natuurlijk overlijden. In dit wetsvoorstel is 'niet-natuurlijk overlijden' gedefinieerd als overlijden als direct of indirect gevolg van een ongeval, geweld of een andere van buiten komende oorzaak, schuld of opzet van een ander, of zelfdoding. Hierbij geldt dat elk overlijden ten gevolge van een ongeval, verdrinking, verbranding, verstikking, verslikking, vergiftiging (waaronder de interactie van geneesmiddelen), overdosis drugs of medicijnen, zelfdoding, hulp bij zelfdoding, euthanasie (levensbeëindiging op verzoek), late zwangerschapsafbreking (> 24 weken), levensbeëindiging bij pasgeboren en kinderen (1-12 jaar) en overlijden ten gevolge van een strafbaar feit als niet-natuurlijk moet worden beschouwd.

Hoewel deze definities voor een groot deel houvast bieden aan (forensisch) artsen, is er ook een grijs gebied, waarover mogelijk ook discussie tussen veldpartijen blijft bestaan. Een voorbeeld is een val van een oudere met dementie.

Overledene

Het wetsvoorstel is van toepassing is op iedere persoon bij wie de dood is ingetreden, waarbij expliciet ook doodgeborenen onder dit begrip vallen (zie ook toelichting op de definitie van doodgeborene). Hiermee bakent het wetsvoorstel het bereik van de beschermingsnormen en de verplichte bestemmingen af voor alle menselijke resten waarvoor een waardig afscheid wettelijk geborgd moet zijn. Deze ruime definitie, in combinatie met het in beginsel gelijkstellen van lichaamsdelen met een lichaam, onderstreept het centrale uitgangspunt van de menselijke

waardigheid dat door de gehele keten van schouw tot bestemming leidend is. Ook de nieuwe benaming, ter vervanging van het begrip "lijk", moet deze waardigheid tot uitdrukking brengen.

Overlijdensonderzoek

In dit voorstel wordt ook een definitie van het 'overlijdensonderzoek' opgenomen, namelijk het onderzoek door opsporingsambtenaren als bedoeld in artikel 141, onderdelen b en c, van het Wetboek van Strafvordering in geval van een mogelijk niet-natuurlijk overlijden met als doel vast te stellen of het overlijden het gevolg zou kunnen van een strafbaar feit. Het vaststellen van de identiteit kan onderdeel uitmaken van het overlijdensonderzoek. Ten behoeve hiervan krijgen opsporingsambtenaren in het ten opzichte van de Wlb nieuwe artikel 15 een aantal bevoegdheden toebedeeld, die zij onder gezag van de officier van justitie kunnen uitoefenen.

Het overlijdensonderzoek wordt verricht in een zogenoemd "grijs gebied". Een behandelend arts kan (nog) geen verklaring van natuurlijk overlijden afgeven, omdat niet kan worden uitgesloten dat het overlijden niet-natuurlijk is, maar er is ook (nog) geen sprake van een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit, hetgeen het ingangsvereiste is voor de uitoefening van opsporingsbevoegdheden uit het Wetboek van Strafvordering. Binnen dit grijze gebied is het noodzakelijk dat er een aanvullend onderzoek door de politie kan plaatsvinden naast de schouw door de forensisch arts, om te onderzoeken of het overlijden mogelijk het gevolg is geweest van een strafbaar feit. Dit onderzoek wordt het overlijdensonderzoek genoemd. Het gaat om een onderzoek waarbinnen opsporingsambtenaren – meestal de politie (tactische recherche en forensische opsporing) – de in artikel 15 opgenomen bevoegdheden uitoefenen om vast te stellen of het overlijden het gevolg kan zijn van een strafbaar feit. Deze handelingen verricht de politie op dit moment al op basis van een eigen Richtlijn overlijdensonderzoek. Dit wetsvoorstel voorziet in een wettelijk kader voor het uitoefenen van deze bevoegdheden. De opsporing werkt bij de uitoefening van bevoegdheden in het kader van het overlijdensonderzoek samen met de forensisch arts, en zal – waar het gaat om het lichaam van de overledene – in samenspraak met de forensisch arts te werk moeten gaan. Dat wordt in artikel 15 geëxpliciteerd. De forensisch arts verricht de schouw en zal proberen de aard van het overlijden en de doodsoorzaak vast te stellen. Om de benodigde verklaring van natuurlijk overlijden in te kunnen vullen wordt ook onderzoek gedaan naar de identiteit van de overledene, zodat met de genoemde verklaring verlov voor de bestemming van het lichaam bij de ambtenaar van de burgerlijke stand kan worden aangevraagd. De opsporing handelt bij het overlijdensonderzoek onder gezag van de officier van justitie. Ook dat is conform de huidige praktijk.

Zoals in paragraaf 13.2.2 al is uiteengezet, is de definitie van het overlijdensonderzoek naar aanleiding van de adviezen aangepast door dit te definiëren als een onderzoek van opsporingsambtenaren met als doel vast te stellen of het overlijden het gevolg zou kunnen zijn van een strafbaar feit. Ook wordt niet meer vereist dat er sprake moet zijn van aanwijzingen van een niet-natuurlijk overlijden. Zo wordt buiten twijfel gesteld – zoals verzocht door het OM – dat een overlijdensonderzoek ook kan worden verricht als sprake is van een onverwacht overlijden waarvan de oorzaak nog onbekend is, maar waarbij niet kan worden uitgesloten dat het overlijden het gevolg is van een strafbaar feit. Het overlijdensonderzoek is niet gericht op het vaststellen van aard van het overlijden of de (exacte) doodsoorzaak; dat is het doel van de schouw en (daarmee) de taak van de forensisch arts. In dit wetsvoorstel wordt de term 'overlijdensonderzoek' gereserveerd voor die gevallen waarin opsporingsambtenaren onderzoek verrichten naar aanleiding van het overlijden. Dat doen zij – zoals in artikel 15 is neergelegd – voorafgaand aan, gelijktijdig met en kort na afloop van de schouw. De bij het overlijdensonderzoek betrokken opsporingsambtenaren en de forensisch arts die de schouw verricht, verrichten hun onderzoek dus met het oog op eigen doelen: opsporingsambtenaren onderzoeken of het overlijden het gevolg kan zijn van een strafbaar feit en de forensisch arts onderzoekt de aard van het overlijden en de doodsoorzaak. Het is dus de schouw die wordt verricht met het oog op – zoals de FARR dat noemt – medische (publieke gezondheids)aspecten van de schouw en het overlijdensonderzoek dat plaatsvindt vanuit een "justitie-strafrecht" positie. Dat opsporingsambtenaren onderzoeken of het overlijden het gevolg kan zijn van een strafbaar feit, is ook de reden waarom zij onder het gezag van de officier van justitie opereren. Natuurlijk zullen de doelen waarmee het overlijdensonderzoek en de schouw worden verricht in de praktijk regelmatig samenvallen. Immers: als de doodsoorzaak wordt achterhaald, kan daarmee ook de vraag worden beantwoord of het overlijden mogelijk het gevolg is van een strafbaar feit. En andersom: als opsporingsambtenaren aanwijzingen vinden voor een strafbaar feit, helpt dat de forensisch arts in het vaststellen van de doodsoorzaak. Bovendien werken de forensisch arts en de opsporingsambtenaren bij het verrichten van de schouw respectievelijk het overlijdensonderzoek samen. Deze praktische samenkomst doet echter niet af aan het feit dat de wettelijke definities – op goede gronden – uiteenlopen.

In de consultatieversie van het wetsvoorstel werden alleen ambtenaren van politie genoemd als voor het overlijdensonderzoek bevoegde opsporingsambtenaren. De politie en de KMar hebben er in hun consultatieadviezen op gewezen dat ook militairen van de Koninklijke Marechaussee soms het overlijdensonderzoek verrichten. Mede om die reden wordt nu gesproken over “opsporingsambtenaren als bedoeld in artikel 141, onderdelen b en c, van het Wetboek van Strafvordering”. Dat zijn ambtenaren van politie, voor zover zij zijn aangesteld voor de uitvoering van de politietaak (artikel 141, aanhef en onderdeel b, Sv) en aangewezen militairen van de Koninklijke Marechaussee (artikel 141, aanhef en onderdeel c, Sv). Doorgaans zal het de politie zijn die het overlijdensonderzoek verricht. De wet laat op deze manier echter ook de mogelijkheid open dat opsporingsambtenaren van de Koninklijke Marechaussee het overlijdensonderzoek verrichten.

Het vaststellen van de identiteit kan onderdeel uitmaken van het overlijdensonderzoek, als de identiteit van de overledene niet vaststaat. Dat betekent dat de in artikel 15 opgenomen bevoegdheden ook kunnen worden uitgeoefend met het oog op het vaststellen van de identiteit. Het doel van het overlijdensonderzoek is echter vast te stellen of het overlijden het gevolg kan zijn van een strafbaar feit. Als de identiteit tijdens de schouw of het overlijdensonderzoek niet is vastgesteld en er geen strafrechtelijk onderzoek is gestart, dan gaat de verantwoordelijkheid voor het vaststellen van de identiteit over naar de burgemeester die bij de uitvoering van zijn taak wordt ondersteund door de politie (artikel 18 en 19).

Het OM heeft aangegeven dat een overlijdensonderzoek ook kan zijn gericht op het vaststellen van verwijtbaar handelen, anders dan in strafrechtelijke zin. In de definitie van de term ‘overlijdensonderzoek’ komt dat niet terug. Het vaststellen van anders dan strafrechtelijk verwijtbaar handelen vormt niet het doel van het overlijdensonderzoek. Dat neemt niet weg dat de uitgeoefende bevoegdheden tot het oordeel kunnen leiden dat er weliswaar geen redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit bestaat, maar er – mogelijk – wel anderszins verwijtbaar is gehandeld. De officier van justitie kan ook in een dergelijk geval besluiten om (nog) geen verlov te verlenen voor de bestemming van het lichaam (vgl. de artikelsgewijze toelichting bij artikel 16), al zal daar in die situaties terughoudend mee moeten worden omgegaan.

Plaats van bijzetting

Deze definitie is relevant in verband met de specifieke kwaliteitseisen die het wetsvoorstel stelt aan locaties waar asbussen na crematie of stofbussen na resomatie een duurzame bestemming krijgen. Daarmee bakent het wetsvoorstel het onderscheid af tussen de feitelijke plaats van bestemming (de begraafplaats of het crematorium dan wel resomatorium) en de bewaarplaats van de overblijfselen die na het proces resteren.

Door de introductie van resomatie in dit wetsvoorstel omvat dit begrip voortaan mede de bewaring van de vaste stof in een stofbus, zodat de nagedachtenis aan de overledene op gelijke wijze wordt beschermd als bij crematie-as. Indien een dergelijke bewaarplaats zich buiten de muren van een begraafplaats of crematorium bevindt, zoals een urnenmuur in een kerk of een herdenkingsmonument, bepaalt het wetsvoorstel in artikel 39 dat daarvoor een vergunning van het college van burgemeester en wethouders is vereist. Daarnaast rust op de houder van een plaats van bijzetting de verplichting een openbaar register bij te houden. Deze registerplicht waarborgt dat de stoffelijke resten van overledenen te allen tijde traceerbaar blijven voor nabestaanden en, indien nodig, voor de opsporing van strafbare feiten.

Resomeren

Deze definitie beschrijft het proces waarbij het lichaam een bestemming krijgt door middel van resomatie in een daartoe bestemd resomatorium. De term ‘resomeren’ is verkozen boven de technisch-wetenschappelijke aanduiding ‘alkalische hydrolyse’, omdat deze term beter aansluit bij het hedendaagse maatschappelijke taalgebruik. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 13.1.2.

In het proces van resomatie lost het lichaam in een gesloten systeem op in een basische vloeistof, waarbij uiteindelijk uitsluitend botresten, medische hulpmiddelen en een restvloeistof (effluent) overblijven. Dit wetsvoorstel introduceert deze techniek als een gelijkwaardig alternatief voor begraven en cremeren, om tegemoet te komen aan de maatschappelijke behoefte aan duurzame vormen van bestemming van lichamen met een lagere milieubelasting. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.1.1.

Ten behoeve van de nagedachtenis stelt het wetsvoorstel de resterende vaste stof gelijk aan crematie-as (artikel 71). Nabestaanden kunnen de tot stof verfijnde botresten bewaren in een

stofbus, of ervoor kiezen het resterende skelet te laten begraven, indien de houder van de begraafplaats in die mogelijkheid voorziet. De restvloeistof bevat na voltooiing van het proces geen tot het individu herleidbare bestanddelen (zoals DNA of RNA) meer. Daarom kent het wetsvoorstel daaraan geen nagedachtenisfunctie toe. De restvloeistof wordt aangemerkt als afvalstof in de zin van artikel 10.1 van de Wet milieubeheer. Het omgaan met deze restvloeistof als afvalwater valt onder het stelsel van de Omgevingswet, waarbij daarover regels kunnen worden gesteld in het Besluit activiteiten leefomgeving (zie ook paragraaf 13.1.2).

Schouw

Er is een definitie van 'schouw' voorgesteld ter vervanging van het verouderde begrip 'lijkschouwing'. Deze definitie vormt de basis voor de kwaliteitswaarborgen en bevoegdheden die in artikel 7 nader zijn uitgewerkt. De schouw betreft het onderzoek van het lichaam van de overledene, waarbij het lichaam niet wordt geopend. In afwijking van de eerdere systematiek is de schouw nu expliciet gericht op zowel het vaststellen van de aard van het overlijden (natuurlijk of niet-natuurlijk) als het achterhalen van de onderliggende doodsoorzaak. De schouw wordt verricht door de behandelend arts of een forensisch arts. Tot de schouw wordt ook gerekend het binnendringen met een thermometer of een ander instrument, als dit ten dienste staat van de schouw. De forensisch arts is daarnaast bevoegd tot het verrichten of laten verrichten van aanvullende onderzoekshandelingen om de aard van het overlijden en de doodsoorzaak vast te stellen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan toxicologisch onderzoek (met een naald of katheter afnemen van lichaamsvocht of -weefsel, zoals urine of bloed) en/of radiologisch onderzoek (röntgenologisch onderzoek/CT-scan).

Onder de schouw kan ook mede worden begrepen het vaststellen van de identiteit van de overledene, een onderzoek naar diens medische voorgeschiedenis en een onderzoek van de directe omgeving waar het lichaam is aangetroffen. Het is in principe aan de arts die de schouw verricht is om de identiteit van de overledene vast te stellen. Dit is ook noodzakelijk om een verklaring van natuurlijk overlijden af te geven om een doodsoorzakenformulier in te vullen. In het geval van een mogelijk niet-natuurlijk overlijden, terwijl er (nog) geen sprake is van een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit, kan gelijktijdig met de schouw door een arts ook een overlijdensonderzoek door de politie plaatsvinden. Zie verder paragraaf 4.2.7 en de definitie van 'overlijdensonderzoek'.

Vaste stof

Deze begripsbepaling is in het wetsvoorstel opgenomen omdat de technische resultaten van het nieuwe proces van resomatie nog niet algemeen bekend zijn in het maatschappelijke spraakgebruik. De definitie bepaalt welke stoffelijke overblijfselen na de resomatie resteren, teneinde overledenen te kunnen gedenken.

Onder 'vaste stof' verstaat het wetsvoorstel het resterende skelet dat na de resomatie overblijft. Wanneer nabestaanden kiezen voor bewaring in een stofbus (artikel 71), vindt eerst een proces van verfijning plaats, vergelijkbaar met het cremuleren van botresten na crematie. Medische hulpmiddelen, zoals pacemakers of prothesen, vallen uitdrukkelijk niet onder deze definitie, aangezien zij geen biologisch onderdeel vormen van het lichaam. Ook de restvloeistof (het effluent) wordt niet tot de vaste stof gerekend, omdat deze na voltooiing van het proces geen tot het individu herleidbare bestanddelen, zoals DNA, meer bevat en derhalve geen nagedachtenisfunctie vervult.

Door de vaste stof wettelijk gelijk te stellen aan de as na crematie, wordt gewaarborgd dat nabestaanden op respectvolle wijze invulling kunnen geven aan de nagedachtenis. Deze gelijkstelling brengt mee dat op de vaste stof dezelfde traceerbaarheidsvereisten en registerplichten van toepassing zijn als op crematie-as. In artikel 71 wordt bovendien de mogelijkheid geregeld om de vaste stof (het skelet) in haar geheel te begraven, mits de houder van de begraafplaats in die mogelijkheid voorziet.

Verzamelgraf

De definitie van 'verzamelgraf' is nieuw ten opzichte van de Wlb. Het betreft een afgesloten plaats op een begraafplaats waar de overblijfselen van lichamen na de ruiming van een graf gezamenlijk ter aarde worden besteld. Met de introductie van dit begrip wordt beoogd de menselijke waardigheid en de nagedachtenis aan overledenen beter te beschermen, ook na afloop van de wettelijke grafrusttermijn. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.3.6.

Een essentieel element van het verzamelgraf is de duurzame traceerbaarheid. In de eerdere praktijk werden overblijfselen na ruiming soms zonder nauwkeurige administratie ondergebracht in

wat in de volksmond een 'knekelpot' werd genoemd (zie paragraaf 13.3.4 inzake het ruimen van graven). Dit wetsvoorstel brengt verzamelgraven expliciet onder de registerplicht van artikel 40. Hierdoor blijven deze locaties op de lange termijn nauwkeurig herleidbaar in de administratie van de begraafplaats. Dit stelt de houder in staat om bij onderhoud of nieuwe ruiming gericht rekening te houden met de aanwezigheid van deze resten, waardoor wordt voorkomen dat medewerkers of nabestaanden onverhoeds op menselijke overblijfselen stuiten.

In lagere regelgeving worden op grond van artikel 50 specifieke eisen gesteld aan de inrichting van het verzamelgraf, zoals een voorgeschreven deklaag of afsluiting, om de veiligheid en piëteit te borgen. Ten slotte is de aanwezigheid van een verzamelgraf juridisch bepalend voor de status van het terrein: conform artikel 57 houdt een begraafplaats pas op te bestaan wanneer er zich geen enkel graf of verzamelgraf meer in de grond bevindt. Hiermee wordt gewaarborgd dat de wettelijke bescherming van de rustplaats van kracht blijft zolang er menselijke resten in de bodem aanwezig zijn.

Artikel 2 (Reikwijdte)

Dit artikel komt grotendeels overeen met artikel 2, tweede lid, Wlb. De formulering is in lijn gebracht met de wijziging van de Wet basisregistratie personen in verband met het opnemen van gegevens over kinderen die op het moment van geboorte niet meer in leven zijn of omtrent wie een Nederlandse akte is opgemaakt die vermeldt dat het kind op het ogenblik van de aangifte niet in leven is (Stb. 2019, 3). Daarnaast bevat dit artikel een regeling voor lichaamsdelen en een afbakening van de reikwijdte van deze wet ten opzichte van de Erfgoedwet.

Artikel 2, eerste lid

Deze wet is niet van toepassing op de in het eerste lid van dit artikel genoemde gevallen. Dit betekent dat er geen wettelijke verplichting bestaat om een menselijke vrucht die na een zwangerschapsduur van minder dan vierentwintig weken levenloos ter wereld is gekomen, intra-uterien (in de baarmoeder) is overleden of binnen vierentwintig uur na de geboorte is overleden te begraven, cremen, resumeren of een bijzondere bestemming te geven. Deze verplichting geldt ook niet indien bij een meerling vast is komen te staan dat een kind binnen 24 weken is overleden (en als eenling al ter wereld gekomen had kunnen zijn), maar na 24 weken ter wereld is gekomen.

Artikel 2, tweede lid

Het tweede lid biedt ouders echter de mogelijkheid om hun kind desgewenst wel een wettelijk geregelde bestemming te geven. Voor het geven van een bestemming is een schriftelijke verklaring van de behandelend arts vereist. In deze verklaring bevestigt de arts dat sprake is van een situatie als bedoeld in het eerste lid, bijvoorbeeld dat de zwangerschap minder dan 24 weken heeft geduurd. Deze verklaring vervult een belangrijke rol in de procedure. Bij de aanvraag van het verlof tot bestemming bij de ambtenaar van de burgerlijke stand (artikel 25) treedt zij in de plaats van de reguliere verklaring van natuurlijk overlijden. Hierdoor hoeven de ouders niet de voor andere overledenen geldende procedure van de schouw te doorlopen.

Om te waarborgen dat de bestemming van deze kinderen met dezelfde zorgvuldigheid plaatsvindt als die van andere overledenen, verklaart het tweede lid een aantal bepalingen van dit wetsvoorstel van overeenkomstige toepassing. Dit betekent onder meer dat een krachtens dit wetsvoorstel geregelde bestemming kan worden gegeven (artikel 3), dat het kind in beginsel individueel een bestemming krijgt (artikel 4), dat voor het geven van de bestemming verlof van de ambtenaar van de burgerlijke stand is vereist, waarbij de verklaring van de behandelend arts in de plaats treedt van de in artikel 25, derde lid, onderdelen a en b, bedoelde stukken, dat de regels voor grensoverschrijdend vervoer van toepassing zijn (artikel 35) en dat onder de daarvoor geldende voorwaarden thanatopraxie kan worden toegepast (artikel 30).

Artikel 2, derde lid

In de Wlb ontbreekt een specifieke regeling voor lichaamsdelen. Hierdoor bestaat in de praktijk onduidelijkheid over de vraag welke regels van toepassing zijn wanneer een los lichaamsdeel wordt aangetroffen of wanneer een lichaamsdeel bij leven wordt afgescheiden, bijvoorbeeld als gevolg van een medische ingreep. Met het derde lid wordt deze onduidelijkheid weggenomen door lichaamsdelen in beginsel gelijk te stellen met het lichaam van een overledene. Daarbij maakt het wetsvoorstel onderscheid tussen twee situaties.

De eerste situatie betreft aangetroffen lichaamsdelen. Dit zijn lichaamsdelen die worden gevonden zonder dat direct duidelijk is van wie zij afkomstig zijn of hoe zij op die plaats terecht zijn gekomen, bijvoorbeeld botresten die in de natuur worden aangetroffen. Voor deze categorie bevat

artikel 76 een bijzondere regeling. Op grond daarvan verrichten de politie en de officier van justitie eerst onderzoek naar de herkomst van het lichaamsdeel en een mogelijke strafrechtelijke achtergrond, voordat het wordt vrijgegeven voor bestemming.

De tweede situatie betreft lichaamsdelen die bij leven zijn afgescheiden, bijvoorbeeld als gevolg van een amputatie of een ongeval. Artikel 78 bepaalt dat degene van wie het lichaamsdeel afkomstig is, in dat geval zelf beslist over de bestemming daarvan. Omdat degene van wie een lichaamsdeel bij leven is afgescheiden nog in leven is, zijn verschillende voorschriften die gelden voor overledenen, zoals de schouw door een arts en het vereiste van verlof tot bestemming, in die situatie niet passend. Daarom bevat dit wetsvoorstel voor deze lichaamsdelen een bijzondere regeling. De gelijkstelling in het derde lid geldt niet indien bij of krachtens deze wet anders is bepaald. Daarnaast volgt uit het vierde lid dat deze wet niet van toepassing is indien menselijke resten zijn aan te merken als een archeologische vondst als bedoeld in artikel 1.1 van de Erfgoedwet.

Artikel 2, vierde lid

Het vierde lid strekt tot afbakening van de reikwijdte van de Wblo ten opzichte van de Erfgoedwet. De Wblo is niet van toepassing op menselijke resten die een archeologische vondst zijn in de zin van artikel 1.1 van de Erfgoedwet. Daarmee wordt aangesloten bij het bestaande begrippenkader van de Erfgoedwet en wordt voorkomen dat archeologische menselijke resten tevens onder de voor recent overledenen en aangetroffen lichamen geldende procedures van de Wblo vallen.

De uitzondering is niet beperkt tot menselijke resten die tijdens een archeologische opgraving worden aangetroffen. Ook resten die anders dan bij een opgraving worden gevonden, kunnen een archeologische vondst zijn. Voor dergelijke archeologische toevalsvondsten geldt artikel 5.10 van de Erfgoedwet.

Het vierde lid regelt de afbakening tussen de Wblo en de Erfgoedwet en laat onverlet dat bij het aantreffen van menselijke resten onderzoek nodig kan zijn om de aard en herkomst daarvan vast te stellen. Dit is in het bijzonder van belang indien niet kan worden uitgesloten dat het gaat om de resten van een recent overleden persoon of dat sprake is van een strafbaar feit. Indien de menselijke resten zijn aan te merken als een archeologische vondst als bedoeld in artikel 1.1 van de Erfgoedwet, is de Wblo daarop niet van toepassing.

§ 2. Bestemmingen

Artikel 3 (Toegelaten bestemmingen)

Dit artikel vormt de kern van het gesloten wettelijke stelsel van de Wblo door uitputtend vast te leggen op welke wijzen een lichaam van een overledene een bestemming mag krijgen. Hiermee wordt de systematiek van de Wlb voortgezet, waarbij uitsluitend bestemmingen zijn toegestaan die door de wetgever zijn getoetst op menselijke waardigheid, veiligheid en duurzaamheid.

Artikel 3, eerste lid

De zinsnede "bij of krachtens de wet" is gelet op dit gesloten stelsel niet overgenomen uit de Wlb. Artikel 46, tweede lid, onder f, Kernenergiewet is aangepast (zie artikel 111) zodat het inhoudelijk met dit artikel in overeenstemming is. Met de term 'bestemming' in plaats van 'lijkbezorging' is gekozen voor een aanduiding die beter aansluit bij het hedendaagse spraakgebruik en de menselijke waardigheid. Het begrip "lijk" wordt door nabestaanden vaak als grievend ervaren. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 2.2.

De limitatieve lijst in het eerste lid bevat twee categorieën bestemmingen, in de eerste plaats betreft het begraving, crematie en resomatie, en in de tweede plaats de bijzondere bestemmingen. Begraving (onderdeel a), crematie (onderdeel b) en resomatie (onderdeel c) zijn de reguliere bestemmingen. Nieuw is de introductie van resomatie als gelijkwaardig en duurzaam alternatief voor begraven en cremëren. Onder onderdeel d worden de zogenaamde bijzondere bestemmingen geschaard die een specifiek maatschappelijk of wetenschappelijk doel dienen. Het betreft terbeschikkingstelling aan de wetenschap voor onderzoek of onderwijs (artikel 73), forensisch wetenschappelijk onderzoek op een daartoe aangewezen terrein (artikel 74), het zeemansgraf in uitzonderlijke situaties op zee (artikel 75) en het verrichten van wetenschappelijk onderzoek naar de toelaatbaarheid van nieuwe technieken via een experimenteerbepaling (artikel 76). Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting op de desbetreffende bepalingen.

Omdat dit artikel het fundament van het wetsvoorstel vormt, is het niet toegestaan andere bestemmingen toe te passen dan die welke in de wet zijn geregeld. Gelet op het grote

maatschappelijke belang is opzettelijk handelen in strijd met dit artikel gekwalificeerd als een misdrijf (artikel 91 in samenhang met artikel 90), waarbij de strafmaat aansluit bij de ernst van het wederrechtelijk wegnemen van een lichaam en is ontzetting van beroep (artikel 92) als bijkomende straf hierbij mogelijk gemaakt.

Artikel 3, tweede lid

Het tweede lid verduidelijkt dat het wettelijke begrip 'bestemming' zich mede uitstrekt tot de fase na het fysieke proces van crematie of resomatie. Op deze manier waarborgt het wetsvoorstel dat ook de zorg voor de overblijfselen, de as (artikel 62) onderscheidenlijk de vaste stof (definitie in artikel 1), onder de wettelijke bescherming en kwaliteitswaarborgen valt.

Deze kwaliteitswaarborgen krijgen in de praktijk gestalte in een systeem van traceerbaarheid en procedurele zorgvuldigheid. Het wetsvoorstel legt aan de houders van crematoria, resomatoria en plaatsen van bijzetting een registerplicht op (artikel 40), zodat de verblijfplaats van as- en stofbussen te allen tijde voor nabestaanden en de overheid traceerbaar is. Daarnaast bevat het wettelijk kader strikte regels voor de waardige verwerking van resten, zoals de verplichte verfijning van botresten tot onherkenbare as onderscheidenlijk stof en een wettelijke bewaartermijn van een maand (artikel 62). Door ook locaties voor bijzetting buiten een begraafplaats aan specifieke vergunningsvoorwaarden te onderwerpen (artikel 39), waarborgt het wetsvoorstel dat de menselijke waardigheid gedurende de gehele keten behouden blijft.

Artikel 4 (Individuele of gezamenlijke bestemming)

Artikel 4, eerste lid

Dit lid bevat de hoofdregel dat elk lichaam van een overledene individueel een bestemming krijgt en daartoe in een eigen kist of omhulsel wordt gelegd. Dat volgt impliciet uit artikel 8 Wlb in samenhang met artikel 3 van het Besluit op de lijkbezorging, waarin is bepaald dat elk lichaam van een overledene in een kist of omhulsel wordt gelegd met een eigen registratie ten behoeve van identificatie. Dit uitgangspunt waarborgt dat de identiteit van elke overledene gedurende het gehele proces, van schouw tot de definitieve bestemming, eenduidig kan worden vastgesteld. Voorts wordt daarmee het risico op persoonsverwisselingen geminimaliseerd.

Artikel 4, tweede lid

In afwijking van de hoofdregel maakt het tweede lid het mogelijk om, op verzoek van degene die het verlot tot bestemming aanvraagt, twee of meer lichamen gezamenlijk te bestemmen. Deze nieuwe bepaling voorziet in een duidelijke maatschappelijke behoefte om overledenen die een innige band hadden en kort na elkaar zijn overleden, niet te scheiden. Zie voor een nadere toelichting paragraaf 4.1.2. In de praktijk kan hierbij worden gedacht aan een moeder en kind die in het kraambed zijn gestorven, of een tweeling die gelijktijdig is overleden. In die gevallen kunnen de lichamen van deze overledenen gezamenlijk worden bestemd.

Aan een gezamenlijke bestemming stelt het wetsvoorstel belangrijke voorwaarden die betrekking hebben op de instemming tot voorziening, het strafvorderlijk belang en de bewaking van wettelijke termijnen. De mogelijkheid tot gezamenlijke bestemming is niet geformuleerd als een dwingend recht. Het is aan de houder van de begraafplaats, het crematorium of het resomatorium om te beoordelen of hun faciliteiten, zoals de afmetingen van de oven of de grafruimte, hiervoor technisch geschikt zijn. Om de belangen van de waarheidsvinding te beschermen, kan de officier van justitie een gezamenlijke bestemming verbieden (artikel 16, tweede lid). Dit is aan de orde wanneer er aanwijzingen zijn voor een niet-natuurlijk overlijden waarbij individueel onderzoek aan de lichamen noodzakelijk blijft. Tevens dient elk lichaam, ondanks de gezamenlijke kist, voorzien te zijn van een eigen identificerend middel conform de eisen in artikel 29. De keuze voor een gezamenlijke bestemming mag niet leiden tot een onnodig uitstel van de uitvaart. De wettelijke termijn van tien dagen na overlijden (artikel 27) blijft onverkort van toepassing, tenzij de burgemeester op grond van de volksgezondheid of openbare orde expliciet uitstel heeft verleend.

Ten slotte verduidelijkt dit lid dat het niet is toegestaan om een reeds begraven kist op te graven en te openen om daar een tweede lichaam bij te plaatsen. De gezamenlijke bestemming moet plaatsvinden op een moment dat alle betrokken lichamen nog geen bestemming hebben gekregen.

Artikel 5 (Uiterste wilsbeschikking bestemming)

Dit artikel vormt de juridische verankering van het zelfbeschikkingsrecht van een persoon over diens eigen lichaam na overlijden en is een voortzetting van artikel 19 van de Wlb. Het uitgangspunt is dat de menselijke waardigheid vereist dat eenieder zelf de regie voert over de

laatste bestemming. In lijn met de nieuwe systematiek van het wetsvoorstel is de terminologie aangepast: er wordt niet langer gesproken over 'lijkbezorging', maar over 'bestemming'.

Artikel 5, eerste lid

Het eerste lid regelt dat personen van zestien jaar of ouder het recht hebben om bij uiterste wilsbeschikking vast te leggen welke bestemming hun lichaam na overlijden moet krijgen. Hierbij wordt aangesloten bij de definitie van een uiterste wilsbeschikking in artikel 42 van Boek 4 van het Burgerlijk Wetboek, hetgeen is geëxpliciteerd in dit lid. Een belangrijk element van deze bepaling is dat dit recht, in afwijking van de algemene civielrechtelijke regels, ook toekomt aan personen die volgens het Burgerlijk Wetboek niet bekwaam zijn om een uiterste wilsbeschikking te maken. Waar artikel 55 van Boek 4 BW beperkingen stelt aan de bekwaamheid (zoals bij personen die wegens hun geestelijke toestand onder curatele staan), wordt voor beslissingen over de eigen lichaamsbestemming geoordeeld dat de onaantastbaarheid van het lichaam (artikel 11 Grondwet) zwaarder weegt dan de algemene bekwaamheidseisen. Hiermee wordt geborgd dat evenals onder (artikel 19 van) de Wlb ook zij wier handelingsbekwaamheid beperkt is, zelfstandig kunnen beslissen over hun laatste rustplaats. Voor een nadere toelichting op dit uitgangspunt wordt verwezen naar paragraaf 4.1.6.

De uiterste wilsbeschikking kan betrekking hebben op alle in artikel 3 genoemde toegelaten bestemmingen. Daarnaast kan de wilsbeschikking specifieke wensen bevatten over de vervolgbestemming van de as na crematie of de vaste stof na resomatie, zoals de gewenste locatie van bijzetting of verstrooiing. Ook kan de overledene bij wilsbeschikking een specifieke persoon aanwijzen die belast wordt met de uitvoering van de bestemming, de zogenoemde opdrachtgever. Artikel 94 van Boek 4 van het Burgerlijk Wetboek bepaalt dat een uiterste wil alleen kan worden gemaakt bij een notariële akte of bij een aan een notaris in bewaring gegeven onderhandse akte, behoudens hetgeen in de artikelen 4:97 tot en met 4:107 van het Burgerlijk Wetboek is bepaald.

Artikel 5, tweede lid

Het tweede lid is inhoudelijk identiek aan artikel 19, tweede lid, Wlb. Het bepaalt dat een herroeping van een uiterste wilsbeschikking in algemene bewoordingen (bijvoorbeeld de standaardclausule in een nieuw financieel testament) geacht wordt geen herroeping in te houden van de specifieke bestemming van het lichaam. Deze bepaling dient ter bescherming van de overledene om te voorkomen dat hoogstpersoonlijke wensen onbedoeld vervallen bij de zakelijke afwikkeling van de nalatenschap. Een specifieke bestemmingswens vervalt alleen indien deze uitdrukkelijk en schriftelijk wordt herroepen, of indien er in een latere wilsbeschikking een onverenigbare nieuwe keuze wordt gemaakt. Hiermee wordt gewaarborgd dat de persoonlijke wil over de laatste bestemming niet door juridische standaardformuleringen terzijde wordt geschoven.

Om de toegankelijkheid van deze wensen te verbeteren, is in samenhang met dit artikel de Wet op het notarisambt aangepast (artikel 124 van dit wetsvoorstel). Om te voorkomen dat een snelle uitvoering van de uitvaartwensen belemmerd wordt, kunnen notarissen de uitgifte van, dan wel het verlenen van inzage in uiterste wilsbeschikkingen die betrekking hebben op de bestemming van het lichaam, niet uitstellen na het overlijden.

Artikel 6 (Voorziening in de bestemming en informatieplicht)

Artikel 6, eerste lid

Het eerste lid vormt de kern van het wetsvoorstel en benadrukt dat het zelfbeschikkingsrecht leidend is bij de bestemming van een lichaam, individueel of gezamenlijk. Deze bepaling, voorheen onderdeel van artikel 18 van de Wlb, is naar voren geplaatst om te onderstrepen dat de (vermoedelijke) wens van de overledene het fundament is van elke handeling. Het recht op een respectvolle behandeling van het lichaam werkt immers door na het overlijden op grond van artikel 11 van de Grondwet. Alleen indien de uitvoering van een specifieke wens redelijkerwijs niet kan worden gevegd, bijvoorbeeld bij een onwettige bestemmingswens, kan hiervan worden afgeweken. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de paragrafen 2.3 en 4.1.6.

Artikel 6, tweede lid

Het tweede lid verduidelijkt wie belast is met de uitvoering van de bestemming en wie de zeggenschap daarover voert. In het wetsvoorstel is bewust niet vastgelegd welke familieleden bij voorrang bevoegd zijn. In het verleden heeft de wetgever overwogen om wettelijk vast te leggen welke familieleden als de meest „gerede partij” dienen te worden beschouwd om in de bestemming te voorzien. Daarvan is echter afgezien, omdat een zodanig voorschrift vaak tot ernstige moeilijkheden aanleiding zou kunnen geven. De praktijk wijst namelijk uit, dat in de regel de feitelijke toestand bij het overlijden beslissend is ten aanzien van de vraag, wie het verlot door tussenkomst van de uitvaartverzorger aanvraagt (zie ook artikel 25 en de toelichting daarop).

In de praktijk blijkt onduidelijkheid te bestaan over wat 'voorzien' in dit verband inhoudt. De zeggenschap berust bij de persoon die het verlot tot bestemming aanvraagt, vaak de "opdrachtgever" genoemd. Met de voorgestelde formulering wordt duidelijker aangegeven dat dit bestaat uit de uitvoering van de bestemming en de zeggenschap over feitelijke uitvoering daarvan. Zoals in paragraaf 2.3.3 is vermeld, kan de betrokkene zelf de organisatie van de bestemming ter hand nemen of hiervoor een uitvaartorganisatie of andere organisatie inschakelen die dit namens de betrokkene regelt.

Voor wat betreft de zeggenschap over de bestemming staat voorop dat de bestemming overeenkomstig de wens of de vermoedelijke wens van de overledene zal plaatsvinden. Die regel is in dit wetsvoorstel vanwege het belang ervan in artikel 5, eerste lid, opgenomen en dat artikellid is in de onderhavige bepaling onverminderd van toepassing. Deze zeggenschap is evenwel begrensd door de wettelijke doelstelling van het wetsvoorstel: het realiseren van een definitieve en waardige bestemming. Om misstanden in de praktijk te voorkomen, zoals het vasthouden van lichamen door mortuaria voor betaling, wordt met dit lid geëxpliciteerd dat de zeggenschap bij de opdrachtgever ligt en een retentierecht op het lichaam van een overledene niet bestaat. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.1.7.

Op grond van artikel 6, tweede lid, kan de uitvoering van de bestemming mede geschieden door degene die redelijkerwijs geacht kan worden in de plaats te zijn getreden van de persoon die zorgdraagt voor de bestemming van het lichaam. Hiermee wordt bedoeld op personen die feitelijk de regie over de uitvaart overnemen, zoals een nabestaande die de taken op zich neemt namens de aanvrager van het verlot, of de ingeschakelde uitvaartverzorgers die als opdrachtnemer de feitelijke uitvoering verzorgt. Indien nabestaanden ontbreken of niet in actie komen, treedt de burgemeester op basis van zijn wettelijke zorgplicht in hun plaats om in de bestemming te voorzien (artikel 32). Deze bepaling heeft echter nadrukkelijk geen betrekking op de politie. Hoewel de politie bij vinding van het lichaam van een overledene in een aantal gevallen in zaakwaarneming opdracht geeft voor vervoer naar een mortuarium en koeling, betreft dit slechts een ondersteunende en tijdelijke handeling ten behoeve van de burgemeester. De politie heeft geen wettelijke taak bij het daadwerkelijk bestemmen van het lichaam van een overledene (zie meer uitgebreid paragraaf 4.3.11).

Artikel 6, derde lid

Het derde lid introduceert een nieuwe, expliciete zorgplicht voor degene die in de bestemming voorziet. Deze persoon is gehouden om de partner en de bloed- of aanverwanten in de eerste en tweede graad tijdig te informeren over het overlijden en de voorgenomen bestemming. Bovendien moet die persoon hen in staat stellen afscheid te nemen. Deze verplichting vloeit voort uit de jurisprudentie rondom artikel 8 van het EVRM, dat het recht op gezin- en familieleven beschermt. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.3.10.

Het recht op afscheid is essentieel voor een waardig rouwproces en mag alleen worden ingeperkt indien dit redelijkerwijs niet van de opdrachtgever kan worden gevergd, bijvoorbeeld bij ontraceerbare familieleden. Hoewel uitvaartverzorgers de opdrachtgever op deze plicht kunnen wijzen, ligt de juridische verantwoordelijkheid voor de naleving ervan uitdrukkelijk bij de persoon die de bestemming regelt.

In gevallen waarin niemand maatregelen neemt tot de bestemming, treedt de burgemeester op grond van artikel 32 in de plaats van de private opdrachtgever. Ook dan blijft de wens van de overledene het uitgangspunt voor de te kiezen bestemming. Voor geschillen tussen nabestaanden over de interpretatie van de (vermoedelijke) wens van de overledene blijft de weg naar de civiele rechter open.

Hoofdstuk 2. Maatregelen ten behoeve van het vaststellen van de aard van het overlijden, de doodsoorzaak en de identiteit van de overledene

§ 1. Schouw door arts

Artikel 7 (Vereisten en bevoegdheden schouw)

De schouw is in artikel 1 gedefinieerd als het onderzoek van het lichaam door de behandelend arts of forensisch arts met als doel de aard van het overlijden (natuurlijk of niet-natuurlijk) en de doodsoorzaak vast te stellen, waaronder in ieder geval mede kan worden begrepen het vaststellen van de identiteit van de overledene, een onderzoek naar diens medische voorgeschiedenis en een

onderzoek van de directe omgeving waar het lichaam is aangetroffen. Dit is van groot maatschappelijk belang voor de opsporing van strafbare feiten, de volksgezondheid (opsporen en voorkomen van risico's voor de volksgezondheid en het bijhouden van de doodsoorzakenstatistiek), de rouwverwerking van nabestaanden en de bestemming van lichamen.

In het geval van een mogelijk niet-natuurlijk overlijden kan er naast de schouw ook een overlijdensonderzoek plaatsvinden (artikel 15). Dit onderzoek wordt uitgevoerd door een opsporingsambtenaar, onder gezag van de officier van justitie.

Artikel 7, eerste lid

Dit lid komt overeen met artikel 3 Wlb, waarin de schouw is aangeduid als de lijkschouwing. Net als onder de Wlb het geval is, kan een schouw van het lichaam van een overledene worden verricht door de behandelend arts of een forensisch arts (dit volgt ook al uit de definitie in artikel 1). Onder behandelend arts vallen ook de waarnemend arts of de dienstdoende (huis)arts indien zij over voldoende informatie beschikken om in redelijkheid tot een verklaring van natuurlijk overlijden te kunnen besluiten en zij dit besluit voldoende kunnen motiveren.³⁰² Verder is bepaald dat de schouw zo spoedig mogelijk plaatsvindt. Dit is in het belang van het vaststellen van de aard van het overlijden en – in het verlengde daarvan – de opsporing van mogelijke strafbare feiten. Indien met een schouw te lang wordt gewacht, kunnen namelijk sporen verloren gaan. Ook nabestaanden hebben een belang bij een spoedige schouw, omdat er pas na de schouw verzorgende handelingen aan het lichaam kunnen worden uitgevoerd.

Artikel 7, tweede lid

Dit lid bevat in aanvulling op het eerste lid een aantal criteria ter waarborging van de kwaliteit van de schouw. Dit is ten opzichte van de Wlb een inhoudelijke wijziging, die is toegelicht in paragraaf 4.2.10. In aansluiting bij de regeling inzake 'goede zorg' als bedoeld in de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz) voorziet het tweede lid in een kwaliteitsnorm die inhoudt dat de schouw van goede kwaliteit en van goed niveau dient te zijn. Dit betekent dat de schouw moet worden verricht zoals een bekwame arts dat doet. Daarbij wordt opgemerkt dat veldnormen, richtlijnen of protocollen per beroepsgroep kunnen verschillen. Tegelijk is met deze formulering geborgd dat deze norm niet statisch is; de inhoud en reikwijdte kan veranderen met de zich in de praktijk ontwikkelende stand van de wetenschap en normen, eisen en ervaringen uit de kring van beroepsbeoefenaren zelf. Dat er sprake is van een dynamische norm doet niet af aan het feit dat de wettelijke norm uit de aard der zaak gehaald moet worden; het gaat om een resultaatsverplichting. Het resultaat moet zijn dat de schouw van goede kwaliteit en goed niveau is. Het voorstel geeft geen specifieke invulling aan deze norm, maar noemt wel aspecten die in ieder geval onder de bredere noemer 'goede kwaliteit en goed niveau' worden begrepen: het handelen moet in overeenstemming zijn met op de arts rustende verantwoordelijkheden en de arts dient de rechten van de overledene zorgvuldig in acht te nemen en diens lichaam met respect te behandelen. Beoogd wordt dat de concrete invulling via veldnormen plaatsvindt.

Artikel 7, derde lid

Dit lid komt overeen met artikel 7, zesde lid, Wlb, met dien verstande dat de behandelend arts geen formulier meer hoeft in te vullen om de forensisch arts te informeren (over het feit dat geen verklaring van natuurlijk overleden af kan worden gegeven). In de praktijk gebeurt dit veelal telefonisch en wordt het niet nodig geacht om hiervoor een formulier te gebruiken.

Artikel 7, vierde lid

Net als in artikel 10a, derde lid, Wlb gebruikelijk is bij nader onderzoek naar de doodsoorzaak bij minderjarigen, wordt voorgesteld dat de behandelend arts (als deze geen verklaring van natuurlijk overlijden kan afgeven) de forensisch arts zo spoedig mogelijk gegevens verstrekt uit of inzage biedt in het medisch dossier van de overledenen. Hiermee kan de forensisch arts zich een beeld vormen van de medische voorgeschiedenis, wat hij vervolgens bij de schouw kan gebruiken.

Artikel 7, vijfde en zesde lid

Het vijfde en zesde lid zijn nieuw ten opzichte van de Wlb en regelen dat de forensisch arts bevoegd is tot het verrichten of laten verrichten van aanvullende onderzoekshandelingen om de aard van het overlijden en de doodsoorzaak vast te stellen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden

³⁰² *Kamerstukken II 2019/20, 35551, nr. 3, p. 18, met verwijzing naar Handreiking (niet-)natuurlijke dood (versie 1.0. januari 2016).*

<https://www.igj.nl/onderwerpen/calamiteiten/documenten/publicaties/2016/02/16/handreiking-niet-natuurlijke-dood>.

gedacht aan toxicologisch onderzoek en/of radiologisch onderzoek (röntgenologisch onderzoek/CT-scan) (zesde lid), maar met de open formulering in het vijfde lid wordt nadrukkelijk en bewust ruimte gelaten voor andere onderzoekshandelingen / technieken die mogelijk in de toekomst beschikbaar komen.

In de laatste zin van het vijfde lid is de eis van noodzakelijkheid opgenomen voor het uitvoeren van aanvullende onderzoekshandelingen. Van deze bevoegdheid mag slechts gebruik worden gemaakt als de forensisch arts de onderzoekshandelingen noodzakelijk acht voor het vaststellen van de aard van het overlijden of de doodsoorzaak. Onderzoekshandelingen als het afnemen van lichaamsmateriaal of beeldvormend onderzoek maken immers inbreuk op de lichamelijke integriteit van de overledene en daarmee is het niet de bedoeling dat deze bevoegdheden worden uitgeoefend als het vaststellen van de aard van het overlijden en de doodsoorzaak op een andere, minder ingrijpende wijze kan worden bereikt.

Voor de uitvoering van toxicologisch onderzoek kan lichaamsmateriaal van de overledene worden afgenomen door middel van een punctie of katheterisatie. Met deze methoden kan bijvoorbeeld oogbolvocht, urine en bloed worden afgenomen. Aan de hand van dit lichaamsmateriaal wordt vervolgens toxicologisch onderzoek verricht om de aard van het overlijden en de doodsoorzaak vast te kunnen stellen. Radiologisch onderzoek verschaft inzicht in het lichaam van de overledene.

Indien de forensisch arts ter plekke geen radiologisch of toxicologisch onderzoek kan verrichten, kan deze hiervoor ook een indicatie stellen en het lichaam van de overledene of het afgenomen lichaamsmateriaal voor de verrichting van het onderzoek naar een daarvoor geschikte locatie laten vervoeren. Het staat de forensisch arts aldus vrij om in opdracht en onder diens eindverantwoordelijkheid de aanvullende onderzoekshandelingen door een andere specialist te laten verrichten; de indicatiestelling voor het verrichten van voorbehouden handelingen is onderdeel van de aan de arts voorbehouden handeling.

De forensisch arts dient bij de uitoefening van diens bevoegdheid tot het verrichten van radiologisch onderzoek te handelen overeenkomstig artikel 36, achtste lid, van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (Wet BIG). Op grond van deze bepaling geldt dat de forensisch arts uitsluitend bevoegd is voor zover de arts voldoet aan de krachtens de Kernenergiewet ter zake van het gebruiken van zodanige stoffen en toestellen gestelde eisen (Stb. 1963, 82). De overeenkomstige toepassing van artikel 36, achtste lid, Wet BIG betekent tevens dat als de forensisch arts dit onderzoek door een ander laat verrichten, dit slechts mag worden uitgevoerd door artsen, tandartsen of klinisch technologen voor zover zij voldoen aan de krachtens de Kernenergiewet gestelde eisen, en, voor zover het tandartsen en klinisch technologen betreft, uitsluitend voor zover dit kan worden gerekend tot hun gebied van deskundigheid.

Artikel 7, zevende lid

Dit lid regelt dat de bevoegdheden van de forensisch arts slechts zijn gericht op het vaststellen van aard van het overlijden en de doodsoorzaak. De in het kader van de schouw verkregen gegevens of afschriften van bescheiden uit het medisch dossier van de overledene (vierde lid) mogen derhalve niet voor andere doeleinden worden gebruikt. Dat laat onverlet dat het Wetboek van Strafvordering de officier van justitie verschillende bevoegdheden geeft waarbij het lichaam object van het onderzoek is. Als de officier van justitie het vermoeden heeft dat het overlijden het gevolg is van een strafbaar feit, kan de officier van justitie deze bevoegdheden inzetten.

De behandelend arts of andere hulpverleners die gegevens verstrekken aan de forensisch arts of hem inzage verlenen in het medisch dossier van de overledene (vierde lid) doen dit enkel en alleen ten behoeve van de schouw door de forensisch arts, en ten behoeve van het eventuele verslag daarvan aan de officier van justitie (artikel 10, derde lid). De forensisch arts heeft de plicht om met deze door hem verkregen gegevens of afschriften van bescheiden uit het medisch dossier, volgens de regels van zijn professie om te gaan. De forensisch arts kan deze informatie dus niet zomaar aan derden verstrekken, zoals de officier van justitie. Hierbij is artikel 218 van het Wetboek van Strafvordering van toepassing, waaruit volgt dat de beroepsbeoefenaar, de behandelend arts, het recht heeft om informatie over zijn patiënten, ook als deze zijn overleden, niet te delen. Bij de huidige procedure voor nader onderzoek naar de doodsoorzaak van minderjarigen wordt de informatie die door de forensisch arts bij de behandelend arts is opgevraagd, om deze reden ook niet doorgegeven aan de officier van justitie (artikel 10a, derde lid, Wlb).

Dit betekent niet dat de officier van justitie geen enkele informatie krijgt. Het schouwverslag dat de forensisch arts verstrekt aan de officier van justitie op grond van artikel 10, derde lid, bevat namelijk 1) een weergave van de situatie en een beschrijving van de medische voorgeschiedenis

(onder andere op basis van de door hem verkregen gegevens of afschriften van bescheiden uit het medisch dossier), voor zover relevant voor het forensisch opsporingsonderzoek; 2) een systematische weergave van de tijdens de schouw onderzochte en waargenomen feiten en omstandigheden vanuit forensisch medisch perspectief (dus bijvoorbeeld een rapport van het toxicologisch onderzoek); 3) de conclusies die volgen uit 1 en 2.

Ten aanzien van het verkregen lichaamsmateriaal dat door de forensisch arts is verkregen bij de schouw op grond van artikel 7, zesde lid, geldt dat als het lichaamsmateriaal is opgeslagen door de forensisch arts en de officier van justitie daarover de beschikking wil krijgen, hij gebruik dient te maken van de bevoegdheid tot het bevelen van de uitlevering van het lichaamsmateriaal (artikel 96a van het Wetboek van Strafvordering). De forensisch arts heeft al de plicht om de officier van justitie te informeren bij een niet-natuurlijk overlijden. Het verschoningsrecht is in dit geval dus niet van toepassing en de forensisch arts kan het lichaamsmateriaal overdragen aan de officier van justitie als deze de uitlevering daarvan beveelt.

Artikel 7, achtste lid

Dit lid bevat een delegatiegrondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels en eisen te kunnen stellen met betrekking tot onderzoekshandelingen en de handelingen met het lichaamsmateriaal, zoals bedoeld in het vijfde lid. Dit biedt ruimte voor het reguleren van onderzoekshandelingen die nu nog niet beeld zijn, maar mogelijk in de toekomst gebruikt kunnen worden. Het is de bedoeling om het regelgevend kader daarmee toekomstbestendig te maken. Daarnaast kan worden gedacht aan het aanwijzen van lichaamsmateriaal waarop toxicologisch onderzoek mag worden verricht. Verder kunnen regels worden gesteld aan de wijze van afname van het lichaamsmateriaal, het verrichten van toxicologisch en radiologisch onderzoek en het bewaren, vervoeren en vernietigen van het lichaamsmateriaal.

Artikel 7, negende lid

Dit lid biedt de ruimte voor nadere invulling van de schouw door forensisch artsen in het geval van levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding. Momenteel voeren forensisch artsen ongeveer 24.000 schouwen per jaar uit. Een groot deel daarvan betreft schouwen na levensbeëindiging op verzoek of hulp bij zelfdoding; in 2025 waren er 10.341 euthanasiemeldingen. De schouw na euthanasie verschilt van andere schouwen, in de zin dat de aard van overlijden en de doodsoorzaak in principe duidelijk zijn (maar wel nog moeten worden bevestigd). Daarnaast is de schouw vooral administratief van aard en dient de forensisch arts te controleren of alle formulieren en verslagen compleet zijn (zie ook de artikelen 11 en 12). Mede gelet op het tekort aan forensisch artsen, kan het daarom wenselijk zijn om te kijken of de rol van de forensisch arts bij een schouw na euthanasie wellicht op een andere (minder belastende) wijze kan worden ingevuld. Deze delegatiebepaling biedt hier ruimte voor.

Artikel 7, tiende lid

Dit lid bevat een bepaling die het mogelijk maakt om bij ministeriële regeling locaties aan te wijzen waar de onderzoekshandelingen, bedoeld in het vijfde (en dus ook in het zesde lid), kunnen plaatsvinden, voor zover het gaat om minderjarige overledenen. Hiermee kan worden aangesloten bij de professionele standaard en wordt versnippering van onderzoekshandelingen voorkomen.

Artikel 8 (Uitzondering optreden als schouwarts)

Dit artikel vormt de wettelijke waarborg voor de objectiviteit van de arts die de schouw verricht, ongeacht of dit de behandelend arts of de forensisch arts betreft. Het is van belang dat bij het vaststellen van de aard van het overlijden en de doodsoorzaak geen belangenverstrengeling optreedt. De bepaling is inhoudelijk een voortzetting van artikel 6 van de Wlb, maar is met het oog op de toegankelijkheid en leesbaarheid herschikt.

Artikel 8, eerste lid

Het eerste lid bevat de algemene bepaling dat er geen schouw mag worden verricht door een arts wanneer er een zodanige band is met de overledene, dan wel met de moeder of vader van de doodgeborene, dat de (schijn van) objectiviteit van de behandelend of forensisch arts in het geding komt. Hoewel het tweede lid specifieke gevallen concretiseert, is deze norm niet beperkt tot die lijst. In lijn met de medische ethiek kan het ook onwenselijk zijn dat een arts een schouw verricht bij bijvoorbeeld goede vrienden, bekenden of verdere familieleden.³⁰³

³⁰³ Kamerstukken II 1984/85, 11256, nr. 7, p. 5.

Artikel 8, tweede lid, onderdeel a

Het tweede lid bepaalt vervolgens wanneer er in ieder geval sprake is van een zodanige band dat de objectiviteit in het geding komt. Dit is ten eerste het geval wanneer er tussen de arts en de overledene, dan wel de vader of moeder van de doodgeborene, sprake is van bloed- of aanverwantschap tot in de derde graad. Ook wanneer er sprake is of was van een huwelijk of geregistreerd partnerschap, dan wel dat de arts een andere levensgezel was van de overledene of de vader of moeder van de doodgeborene, wordt dit beschouwd als een zodanige band dat de (schijn van) objectiviteit van de arts in het geding komt.

Artikel 8, tweede lid, onderdeel b

Het bestaan van een behandelrelatie is, net als in artikel 6, eerste lid, Wlb alleen een uitzondering voor de forensisch arts die een schouw verricht, in het geval van een (voormalige) patiënt met wie die arts de afgelopen twee jaar een behandelrelatie heeft gehad. De reden hiervoor is dat een forensisch arts, zodra hij niet is overtuigd van een natuurlijke doodsoorzaak, een verslag dient uit te brengen aan de officier van justitie, met volledige openheid over zijn bevindingen.³⁰⁴ De forensisch arts dient dat in alle objectiviteit te kunnen doen en dat is lastiger als de overledene kortgeleden nog diens patiënt was. Indien het gaat om een eigen patiënt, zou een forensisch arts wel in de hoedanigheid van behandelend arts kunnen optreden als schouwarts voor de initiële schouw. In dat geval geeft de arts immers alleen een verklaring van natuurlijk overlijden of geen verklaring af en hoeft geen informatie over de behandelrelatie te worden gedeeld met de ambtenaar van de burgerlijke stand of de officier van justitie. Als geen verklaring van natuurlijk overlijden wordt afgegeven, wordt het lichaam alsnog door een (andere) forensisch arts geschouwd.

Artikel 9 (Benoeming forensisch arts en inschrijving register)

Artikel 9, eerste lid

Dit lid komt deels overeen met artikel 4 Wlb. In lijn met de modernisering van de wet is de term 'gemeentelijk lijkschouwer' vervangen door forensisch arts. De verantwoordelijkheid voor het verschaffen van gelegenheid tot de schouw door een forensisch arts blijft bij het college van burgemeester en wethouders liggen.

Een belangrijke wijziging ten opzichte van de Wlb is dat de benoemingsprocedure van de forensisch arts voortaan geschiedt volgens regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.2.3. In de oude systematiek was de bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders direct in de wet verankerd, maar de nieuwe delegatiegrondslag biedt de wetgever de flexibiliteit om in de toekomst in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen of knelpunten in de uitvoeringspraktijk. Hierbij kan gedacht worden aan regionale tekorten of de behoefte aan een meer gecentraliseerde aansturing. In de praktijk kunnen gemeenten bovendien een gemeenschappelijke regeling treffen, waardoor een forensisch arts voor een gehele regio (veelal de GGD-regio) inzetbaar is.

Artikel 9, tweede lid

Dit lid neemt de eis uit artikel 5 van de Wlb ongewijzigd over: uitsluitend artsen die als forensisch arts zijn ingeschreven in een daartoe gehouden register kunnen als zodanig worden benoemd. Dit register, in de praktijk veelal het profielregister van de KNMG, waarborgt dat de arts over de specifieke forensisch-medische expertise beschikt die noodzakelijk is voor een kwalitatief goede schouw.

De registratieplicht is van belang omdat de forensisch arts op grond van dit wetsvoorstel ingrijpende nieuwe bevoegdheden krijgt, zoals het (laten) verrichten van toxicologisch en radiologisch onderzoek aan het lichaam van de overledene (artikel 7). De inschrijving vormt daarmee een noodzakelijke kwaliteitswaarborg voor de bescherming van de menselijke waardigheid en de integriteit van het opsporingsonderzoek. Alleen BIG-geregistreerde artsen met deze aanvullende kwalificatie mogen de taken die dit wetsvoorstel aan de forensisch arts toebedeelt, uitvoeren. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.2.10.

§ 2. Verklaringen, verslagen en opgaven

Artikel 10 (Verklaring en verslag bij overlijden)

³⁰⁴ Kamerstukken II 1975/76, 11256, nr. 6, p. 4, en nr. 7, p. 1.

Voor de overzichtelijkheid zijn in dit artikel alle relevante bepalingen uit de Wlb ondergebracht die betrekking hebben op de afgifte van de verklaring van natuurlijk overlijden door de behandelend arts of de forensisch arts en het verslag van de forensisch arts aan de officier van justitie, als de forensisch arts geen verklaring van natuurlijk overlijden kan afgeven, buiten gevallen van toepassing van levensbeëindiging op verzoek of hulp bij zelfdoding (zie daarvoor artikel 11).

Artikel 10, eerste lid

Dit artikellid komt gedeeltelijk overeen met artikel 7, eerste lid, Wlb. Nieuw is dat het formulier wordt aangeduid als een verklaring van 'natuurlijk' overlijden. Hiermee wordt een van de aanbevelingen van de Taskforce lijkschouw en gerechtelijke sectie opgevolgd. De Taskforce concludeert dat de benaming als 'verklaring van overlijden' de indruk wekt dat de verklaring in alle gevallen van overlijden moet worden ingevuld.³⁰⁵ Deze verklaring hoeft echter slechts te worden afgegeven indien de arts die de schouw heeft verricht ervan overtuigd is dat de aard van het overlijden natuurlijk is. Vooruitlopend op deze wijziging is overeenkomstig de aanbeveling van de Taskforce in het Besluit op de lijkbezorging de titel van het model verklaring van overlijden al gewijzigd (Bijlage I en Bijlage II)³⁰⁶ en met dit wetsvoorstel wordt dit punt op wettelijk niveau geregeld. De wijziging van de benaming van het formulier in de wet heeft geen inhoudelijke gevolgen voor de gevallen waarin het formulier wordt afgegeven, noch de procedure die daarvoor geldt.

Artikel 10, tweede lid

Dit lid komt overeen met artikel 10a, eerste lid, Wlb, dat regelt dat een behandelend arts die de schouw bij een minderjarige heeft verricht, pas een verklaring van natuurlijk overlijden mag afgeven na overleg met de forensisch arts. Het doel van de verplichte inschakeling van de forensisch arts bij elke overleden minderjarige, is om de controle op de aard van het overlijden (natuurlijk of niet-natuurlijk) en de doodsoorzaak bij deze kwetsbare groep te maximaliseren. Hiermee wordt geborgd dat situaties van niet-natuurlijk overlijden, zoals kindermishandeling of ongevallen in de thuissituatie, niet onverhoopt als natuurlijk overlijden worden aangemerkt. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.2.6. Sinds 1 januari 2013 is in de praktijk een gewijzigde A-verklaring van kracht waarbij de arts expliciet moet verklaren dat aan deze overlegplicht is voldaan. De wettelijke verankering in dit lid bevestigt dat de ambtenaar van de burgerlijke stand geen verlof tot bestemming verleent zolang niet vaststaat dat dit overleg bij een minderjarige heeft plaatsgevonden. Zie ook de toelichting op artikel 23, derde lid.

Artikel 10, derde lid

Deze bepaling komt inhoudelijk overeen met artikel 10, eerste lid, Wlb, en gaat over de situatie waarin de forensisch arts geen verklaring van natuurlijk overlijden kan afgeven na een schouw. In dat geval brengt de forensisch arts zo spoedig mogelijk verslag uit aan de officier van justitie. Eén aspect hierbij is nieuw, namelijk het overleg hierover tussen de forensisch arts en de betrokken opsporingsambtenaren. Er zijn immers aanwijzingen voor een mogelijk niet-natuurlijk overlijden en in dat geval kunnen opsporingsambtenaren een overlijdensonderzoek als bedoeld in artikel 15 verrichten. Het verslag aan de officier van justitie kan mondeling worden uitgebracht, waaronder mede wordt begrepen een telefonisch verslag. Een mondeling verslag wordt zo spoedig mogelijk schriftelijk bevestigd.

In het geval van levensbeëindiging op verzoek of hulp bij zelfdoding hoeft de forensisch arts de officier van justitie niet per se telefonisch in te lichten, maar kan deze volstaan met een schriftelijk verslag. Dit aangezien er per jaar ca. 10.000 keer euthanasie wordt uitgevoerd en een telefonisch verslag bij elke euthanasie daarmee voor het openbaar ministerie een grote belasting is en (nagenoeg) geen meerwaarde heeft.

Artikel 11 (Verslag in geval van levensbeëindiging op verzoek of hulp bij zelfdoding)

Artikel 11, eerste tot en met derde lid

Voor de leesbaarheid van de wet zijn de regels in het geval van de toepassing van levensbeëindiging op verzoek of hulp bij zelfdoding (ook wel genoemd: euthanasie) en de regionale toetsingscommissie bij elkaar in de artikelen 11 en 12 ondergebracht. In artikel 11 zijn enkele procedurele regels gesteld die gelden na de uitvoering van een levensbeëindiging op verzoek of hulp bij zelfdoding. Die regels gelden in aanvulling op de procedurele regels in artikel 10. Het

³⁰⁵ Taskforce lijkschouw en gerechtelijke sectie, p. 38.

³⁰⁶ Stb. 2019, 46.

eerste, tweede en derde lid komen overeen met artikel 7, tweede lid, Wlb. Die bepaling is vanwege de leesbaarheid gesplitst in drie leden.

*Artikel 11, vierde tot en met zesde lid*³⁰⁷

In het vierde tot en met het zesde lid is geanticipeerd op de inwerkingtreding van artikel II van de Wet van 14 juli 2021 tot wijziging van de Wet op de lijkbezorging in verband met het elektronisch doen van de opgave van de doodsoorzaak ten behoeve van de statistiek en het elektronisch verzenden van verslagen in het kader van de Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding³⁰⁸ (hierna: Wtl) en op de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer.³⁰⁹

Als overlijden het gevolg is van levensbeëindiging op verzoek of hulp bij zelfdoding, als bedoeld in de artikelen 293, tweede lid, en 294, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht, mag de behandelend arts geen verklaring van natuurlijk overlijden afgeven. In plaats daarvan doet hij mededeling van de oorzaak van overlijden aan de forensisch arts, samen met een beredeneerd verslag over de inachtneming van de zorgvuldigheideisen, als bedoeld in artikel 2 van de Wtl. In artikel 12 van dit wetsvoorstel is geregeld dat dit beredeneerd verslag via de forensisch arts bij de regionale toetsingscommissie wordt aangeleverd. In het vierde lid, wordt een regeling getroffen voor de elektronische verzending van de mededeling en het beredeneerd verslag door de behandelend arts aan de forensisch arts. De mededeling wordt gedaan door middel van een ingevuld formulier, waartoe (net als in de huidige situatie) ook bijlagen behoren, zoals de wilsverklaring van de overledene of de verklaring van de geconsulteerde arts.

Dit wetsvoorstel bevat evenals de Wlb geen vormvoorschriften die in de weg staan aan elektronische aanlevering van deze gegevens door de behandelend arts aan de forensisch arts. Echter, in de praktijk gebeurt dit nog niet. In het vierde lid zijn twee normen opgenomen. Ten eerste wordt bepaald dat behandelend artsen, als zij gebruik maken van de elektronische weg, dit alleen mogen doen op de wijze die door de forensisch arts is aangegeven. Zij mogen kiezen tussen verzending via de papieren of via de elektronische weg. Ten tweede wordt de forensisch arts opgedragen om, als hij de elektronische weg opent, een wijze te kiezen die de betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid van de gegevens voldoende waarborgt. De forensisch artsen zijn gewend om te werken met gegevens die uiterst gevoelig zijn en waarbij vertrouwelijke behandeling erg belangrijk is.

Op het openstellen van de elektronische weg zijn artikelen 2:16, eerste lid, onderdeel a, en tweede lid, 2:17, 2:18, eerste lid, 2:20 en 2:25 van de Awb van overeenkomstige toepassing verklaard. De overeenkomstige toepassing van de Awb voor de forensisch arts heeft slechts betrekking op het elektronisch ontvangen van de benodigde documenten. Omdat de forensisch arts geen bestuursorgaan in de zin van de Awb is, is de Awb niet van toepassing op de forensisch arts. De van overeenkomstige toepassing houdt in dat de forensisch arts, als hij de elektronische weg openstelt, dat kenbaar moet maken. Ook kan hij nadere eisen stellen, mits die de elektronische verzending niet belemmeren.

In het vijfde lid is de forensisch arts aangewezen als degene die de wijze voorschrijft waarop de elektronische weg wordt opengesteld. In aansluiting daarbij ligt bij hem ook de verantwoordelijkheid om te borgen dat die weg voldoende betrouwbaar en vertrouwelijk is. Gelet op de gevoeligheid van de aan te leveren gegevens is dit noodzakelijk. Deze wijze van regeling sluit aan bij de Awb en zorgt er ook voor dat de forensisch arts de werkwijze kan aanpassen aan de laatste stand van de techniek zonder dat hiervoor regelgeving gewijzigd hoeft te worden. Voorlopig blijft het mogelijk voor de behandelend artsen om het formulier en het beredeneerd verslag met bijlagen op papier aan te leveren bij de forensisch arts. Als de nieuwe werkwijze voldoende is uitgerold bij de behandelend artsen en de forensisch artsen, kan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) bepalen dat de aanlevering van het formulier en het beredeneerd verslag alleen op elektronische wijze mag gebeuren (zesde lid).

Artikel 12 (Verslag aan regionale toetsingscommissie)

Artikel 12, eerste lid

³⁰⁷ Zie ook *Kamerstukken II* 2019/20, 35551, nr. 3, p. 16-17.

³⁰⁸ Staatsblad 2021, 408.

³⁰⁹ Staatsblad 2023, 183.

Ten behoeve van de leesbaarheid van de wet zijn de bepalingen die gaan over uitbrengen van verslag door de forensisch arts aan de Regionale Toetsingscommissie Euthanasie (RTE) bij levensbeëindiging op verzoek of hulp bij zelfdoding in een eigenstandige bepaling opgenomen. Het eerste lid komt inhoudelijk overeen met artikel 10, tweede lid, Wlb, waarin is geregeld wat de forensisch arts moet doen in het geval hij of zij een mededeling krijgt op grond van artikel 11, eerste lid.

Artikel 12, tweede lid

In het tweede lid wordt een regeling getroffen voor het elektronisch verzenden door de forensisch arts van het verslag en het beredeneerde verslag aan de RTE.³¹⁰ Daarmee wordt geanticipeerd op de inwerkingtreding van artikel II van de Wet van 14 juli 2021 tot wijziging van de Wet op de lijkbezorging in verband met het elektronisch doen van de opgave van de doodsoorzaak ten behoeve van de statistiek en het elektronisch verzenden van verslagen in het kader van de Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding.³¹¹

Voorlopig blijft het mogelijk voor de forensisch artsen om de verslagen en bijlagen op papier te versturen naar de RTE. Als de nieuwe werkwijze voldoende is uitgerold bij alle forensisch artsen kan de Minister van VWS bepalen dat de aanlevering van de verslagen alleen op een door de RTE aangewezen elektronische wijze mag gebeuren. Voor een eventuele verplichting tot een aangewezen wijze van digitaal aanleveren is in het tweede lid een delegatiegrondslag opgenomen. Het is niet de bedoeling door verplichte elektronische opgave hiervoor een extra drempel op te werpen. De Minister zal dus alleen van deze mogelijkheid gebruik maken als de betrokken partijen daar voldoende op zijn voorbereid. In de praktijk geldt dat de meeste forensisch artsen reeds gebruik maken van het elektronische registratiesysteem Formatius voor verzending van de verslagen naar de RTE.

Artikel 13 (Opgave doodsoorzaak)

In dit artikel is geanticipeerd op de inwerkingtreding van artikel II van de Wet van 14 juli 2021 tot wijziging van de Wet op de lijkbezorging in verband met het elektronisch doen van de opgave van de doodsoorzaak ten behoeve van de statistiek en het elektronisch verzenden van verslagen in het kader van de Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding.³¹² In de voorgenoemde wet is artikel 12a van de Wlb, dat artikel 13 van dit wetsvoorstel vormt, opnieuw vastgesteld.³¹³

Artikel 13, eerste lid

Het eerste lid regelt de kernverplichting van dit artikel: de behandelend arts of de forensisch arts doet opgave van de doodsoorzaakgegevens bij de medisch ambtenaar van het CBS. Hierbij vermelden ze niet alleen de directe doodsoorzaak, maar ook de onderliggende oorzaken. De behandelend arts is degene die de overledene tijdens het leven als laatste op enigerlei wijze onder zijn zorg had. In het kader van de schouw moet dit ruim worden begrepen. Daaronder valt ook de waarnemend arts of de dienstdoende (huis)arts indien zij over voldoende informatie beschikken om in redelijkheid tot een verklaring van natuurlijk overlijden te kunnen besluiten en zij dit besluit voldoende kunnen motiveren. Ten opzichte van artikel 12a, eerste lid, van de Wlb wordt aangevuld dat de verplichting voor opgave van de doodsoorzaakgegevens niet alleen bij de behandelend arts ligt, maar ook bij de forensisch arts. Dit aangezien beiden verantwoordelijk zijn voor de schouw en de afgifte van een verklaring van natuurlijk overlijden (A-verklaring) en de forensisch arts daarnaast verantwoordelijk is voor een verslag aan de officier van justitie indien hij meent geen verklaring van natuurlijk overlijden af te kunnen geven (zie artikel 10, derde lid). Op de behandelend arts of forensisch arts die de A-verklaring afgeeft of de forensisch arts die het verslag als bedoeld in artikel 10, derde lid, uitbrengt, rust ook de verplichting om opgave te doen van de doodsoorzaak (B-verklaring). Aangezien de opgave van de doodsoorzaakgegevens rechtstreeks bij het CBS wordt aangeleverd, in plaats van via de ambtenaar van de burgerlijke stand, is het niet noodzakelijk dat beide verklaringen/verslagen tegelijk worden afgegeven. Daarom wordt voorgesteld dat de opgave van de doodsoorzaak zo spoedig mogelijk na afgifte van de verklaring van natuurlijk overlijden wordt gedaan. Dit geeft de behandelend arts of de forensisch arts de mogelijkheid om een andere arts te consulteren. Zo kan de dienstdoende arts van de huisartsenpraktijk de vaste huisarts van een patiënt consulteren, of de arts-assistent de medisch specialist. Dit kan nodig zijn om goede informatie te geven over de achterliggende doodsoorzaken.

³¹⁰ Zie *Kamerstukken II* 2019/20, 35551, nr. 3, p. 17-18.

³¹¹ Staatsblad 2021, 408.

³¹² Staatsblad 2021, 408.

³¹³ Zie ook *Kamerstukken II* 2019/20, 35551, nr. 3, p. 18-21.

Vervolgens levert de behandelend arts of de forensisch arts de gegevens aan bij de medisch ambtenaar van het CBS. De ontvangen gegevens worden uitsluitend voor statistische doeleinden gebruikt. Hiermee is gebruik voor fiscale, administratieve, controle en gerechtelijke doeleinden uitgesloten. De medisch ambtenaar van het CBS is een BIG-geregistreerde arts die verantwoordelijk is voor de verwerking van de gegevens. De medisch ambtenaar is gehouden aan zijn beroepsgeheim.

Artikel 13, tweede lid

Het tweede lid regelt dat bij de opgave van de doodsoorzaakgegevens het burgerservicenummer van de overledene wordt vermeld. Artsen kunnen het burgerservicenummer alleen aan het CBS verstrekken op grond van een wettelijk voorschrift. Dit wetsvoorstel bevat een dergelijk voorschrift waarmee mogelijk wordt gemaakt dat degene die het B-formulier invult tevens het BSN van de overledene, van de moeder van een overleden kindje jonger dan een maand of van de moeder van een doodgeboren kindje voor dit doel kan verwerken.

Iemand die niet is ingeschreven in de Basisregistratie personen (BRP) beschikt niet over een burgerservicenummer. Daarom moet het burgerservicenummer alleen worden vermeld indien de overledene op het moment van overlijden was ingeschreven in de BRP. Bij een doodgeborene en bij een kindje jonger dan één maand waarvan het burgerservicenummer nog niet bekend is, worden de gegevens van de moeder vermeld. Hiermee wordt voorkomen dat de doodsoorzaken van deze kinderen niet verwerkt kunnen worden in de doodsoorzakenstatistiek. In andere gevallen waarbij het BSN van de overledene niet bekend is kan het invullen van het BSN bij de aanlevering van de doodsoorzaakgegevens achterwege gelaten worden. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan niet-ingezetenen die in Nederland overlijden bij een verkeersongeval. In een dergelijk geval is sprake van overlijden van een niet-ingezetene en zal een doodsoorzaakverklaring moeten worden verzonden aan het CBS, echter wordt daarbij geen burgerservicenummer vermeld. Ondanks het niet bekend zijn van het burgerservicenummer in dergelijke gevallen blijft de arts derhalve de verplichting houden de doodsoorzaakgegevens aan te leveren ten behoeve van de statistiek.

Artikel 13, derde lid

Voorlopig blijft het mogelijk voor artsen om de opgave van de doodsoorzaakgegevens op papier te doen. In de toekomst kan het wenselijk zijn om aanlevering van de doodsoorzaakgegevens volledig elektronisch te laten verlopen. Het derde lid regelt dat de minister van VWS kan bepalen dat de opgave slechts op een door het CBS aangewezen elektronische wijze kan gebeuren. Het is niet voorzien dat al binnen geruime tijd van deze mogelijkheid gebruik zal worden gemaakt. Het is van groot belang dat artsen de doodsoorzaakgegevens aanleveren aan het CBS. Het is niet de bedoeling door verplichte elektronische opgave hiervoor een extra drempel op te werpen. De Minister zal dus alleen van deze mogelijkheid gebruik maken als de betrokken partijen daar voldoende op zijn voorbereid.

Artikel 14 (Vaststelling modellen)

Dit artikel biedt de grondslag voor de uniformering van de formulieren en verslagen die in de keten van schouw tot bestemming worden gebruikt. Het waarborgt dat artsen, opsporingsinstanties en ambtenaren van de burgerlijke stand werken met gestandaardiseerde documenten, wat bevorderlijk is voor een betrouwbare gegevensuitwisseling. Dit artikel komt deels overeen met artikel 9 Wlb met het verschil dat de in de bepaling bedoelde modellen niet langer bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld, maar bij ministeriële regeling. Het gaat bij de vaststelling van de modellen om regels van administratieve aard, waarvoor volgens aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving delegatie op het niveau van een ministeriële regeling passend is. In het vervolg kunnen nodige wijzigingen van de formulieren sneller gerealiseerd worden. In dit artikel is tevens de grondslag opgenomen voor de vaststelling van het model van het formulier voor de opgave van de doodsoorzaak, bedoeld in artikel 13, eerste lid.

Artikel 14, eerste lid

Het eerste lid ziet op het model van de verklaring van natuurlijk overlijden (de zogenoemde A-verklaring), die in artikel 10, eerste lid, is geregeld. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelt dit model vast, in overeenstemming met de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Deze gezamenlijke verantwoordelijkheid weerspiegelt het dubbele karakter van de verklaring: zij dient enerzijds als medisch bewijs van de aard van overlijden en anderzijds als noodzakelijk brondocument voor de burgerlijke stand om een akte van overlijden op te maken en verlof tot bestemming (artikel 25) te verlenen.

Artikel 14, tweede lid

Een ander verschil ten opzichte van artikel 9 Wlb, tweede lid, is dat de ministeriële regeling, bedoeld in het tweede lid, wordt opgesteld door de minister van VWS, in overeenstemming met de Minister van Justitie en Veiligheid (JenV). Hiervoor is gekozen omdat het ministerie van VWS tegenwoordig hierbij het voortouw neemt. Afstemming met het ministerie van JenV blijft van belang, mede omdat het openbaar ministerie betrokken dient te worden. Het betreft de modellen van verslagen in situaties waarin geen verklaring van natuurlijk overlijden kan worden afgegeven. Het gaat hierbij om het verslag van de forensisch arts aan de officier van justitie, de mededelingen en beredeneerde verslagen in geval van euthanasie of hulp bij zelfdoding en de formulieren voor de rapportage aan de regionale toetsingscommissies.

Artikel 14, derde lid

Het derde lid bevat de grondslag voor de vaststelling van het model van het formulier voor de opgave van de doodsoorzaak, bedoeld in artikel 13, eerste lid. Dit model wordt bij regeling van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport vastgesteld. Ingevolge de Wlb beschikt de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport reeds over deze bevoegdheid, op grond waarvan de Regeling vaststelling formulier opgave doodsoorzaak is vastgesteld.

§ 3. Onderzoek opsporingsambtenaren

Artikel 15 (Onderzoek opsporingsambtenaren in het kader van het overlijdensonderzoek)

In artikel 1 is het 'overlijdensonderzoek' gedefinieerd als "onderzoek door opsporingsambtenaren als bedoeld in artikel 141, onderdelen b en c, van het Wetboek van Strafvordering in geval van een mogelijk niet-natuurlijk overlijden met als doel vast te stellen of het overlijden het gevolg zou kunnen van een strafbaar feit. Het vaststellen van de identiteit kan onderdeel uitmaken van het overlijdensonderzoek". De politie heeft er in haar consultatieadvies op gewezen dat ook de Koninklijke Marechaussee (KMar) soms betrokken is bij het overlijdensonderzoek, bijvoorbeeld als het overlijden plaatsvindt op een militaire kazerne. Om die reden wordt in het wetsvoorstel gesproken over opsporingsambtenaren als bedoeld in artikel 141, onderdelen b en c, Sv. Dat zijn ambtenaren van politie die zijn aangesteld voor de uitvoering van de politietaak en aangewezen militairen van de KMar. In verreweg de meeste gevallen zullen ambtenaren van politie die zijn aangesteld voor de uitvoering van de politietaak (artikel 2, aanhef en onderdeel a, van de Politiewet 2012) het overlijdensonderzoek verrichten.

De achtergrond van deze definitie is in paragraaf 4.2.7 al aan de orde gekomen. De politie is in veel gevallen eerder dan de forensisch arts ter plaatse als een melding wordt gemaakt van een overlijden en heeft – ook op grond van de huidige Wlb – bevoegdheden om de plaats van het overlijden te betreden. In de praktijk verricht de politie vervolgens onderzoek ter plaatse als het gaat om een mogelijk niet-natuurlijk overlijden, om te onderzoeken of het overlijden het gevolg zou kunnen zijn van een strafbaar feit, en om sporen van een (mogelijk) strafbaar feit veilig te stellen. Zo worden het lichaam en de plaats waar het lichaam is aangetroffen onderzocht op aanwijzingen voor een mogelijk misdrijf, wordt beperkt onderzoek verricht aan aangetroffen digitale-gegevensdragers en geautomatiseerde werken en worden foto's gemaakt van de situatie ter plaatse. Het is noodzakelijk dat dergelijk onderzoek kan worden verricht. Niet alleen medisch forensisch onderzoek, verricht door de forensisch arts, kan immers uitsluitel geven over de doodsoorzaak, maar ook tactisch en/of forensisch onderzoek, dat wordt verricht door opsporingsambtenaren. Daarbij moet worden bedacht dat de politie hier ervaring mee heeft en beschikt over eigen expertise en kennis over bepaalde situaties. Zo kan de politie informatie hebben over eerdere incidenten rond de persoon van de overledene en diens naasten (zoals een context van huiselijk geweld). Ook is zij opgeleid in het interpreteren van een sporenbeeld om de toedracht van een overlijden te reconstrueren en in het herkennen van gevallen waarin een zelfdoding of ongeval is geënceneerd, om een misdrijf te verhullen. Het is van belang dat de politie haar expertise in dit soort gevallen daadwerkelijk en onafhankelijk van de forensisch arts kan inzetten. Als dat niet mogelijk is, bestaat er een kans dat bepaalde strafbare feiten niet worden ontdekt, of dat – als op een later moment een verdenking van een strafbaar feit rijst – belangrijke sporen niet langer beschikbaar zijn waardoor het opsporingsonderzoek wordt belemmerd.

Artikel 15, eerste lid

In geval van een mogelijk niet-natuurlijk overlijden kan een opsporingsambtenaar als bedoeld in artikel 141, onderdelen b en c, van het Wetboek van Strafvordering, voor zover dat redelijkerwijs nodig is ter uitvoering van het overlijdensonderzoek, de in de onderdelen a tot en met g van het eerste lid genoemde bevoegdheden uitoefenen. Dat betekent dus dat, gelet op de definitie van het overlijdensonderzoek, de bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend om erachter te komen of het

overlijden mogelijk het gevolg is van een strafbaar feit. Daarnaast kunnen de bevoegdheden worden uitgeoefend om de identiteit van de overledene te kunnen vaststellen, als die onbekend is.

De opsporingsambtenaar oefent deze bevoegdheden uit onder gezag van de officier van justitie. De opsporingsambtenaar heeft echter geen toestemming of een bevel van de officier van justitie nodig voor uitoefening van deze bevoegdheden in een concreet geval. De opsporing verricht handelingen voorafgaand aan, tijdens of kort na de schouw. Er vindt immers ook altijd een schouw plaats als er een overlijdensonderzoek wordt verricht. In de praktijk wordt in dat kader veel onderling overlegd en afgestemd tussen de forensisch arts en de opsporingsambtenaren, en wordt vervolgens – zoveel mogelijk – gezamenlijk advies uitgebracht aan de officier van justitie over het vervolg.

Artikel 15, eerste lid, onderdeel a

De opsporingsambtenaar kan in het kader van het overlijdensonderzoek de plaats waar de overledene zich bevindt of de plaats ten aanzien waarvan aanwijzingen bestaan dat zich daar een overledene bevindt betreden, zonder toestemming van de rechthebbende of de bewoner. Indien de overledene voorafgaand aan het overlijden is vervoerd ten behoeve van levensreddende zorg, omvat dit tevens de plaats waar de overledene is aangetroffen. Dit betreft dus een zelfstandige betredingsbevoegdheid. De term "plaats" is ontleend aan artikel 96 van het Wetboek van Strafvordering. Daaronder vallen ook woningen en vervoermiddelen. Het binnentreden van een woning zonder toestemming van de bewoner moet berusten op een specifieke wettelijke grondslag. Het betreft immers een beperking van het huisrecht, bedoeld in artikel 12 van de Grondwet. Dit recht vervalt bij overlijden, maar opsporingsambtenaren weten op zo'n moment vaak nog niet of de overledene de enige bewoner was. Er bestaat ook nog geen redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit, dus de bevoegdheden uit het Wetboek van Strafvordering kunnen (nog) niet worden uitgeoefend. In de praktijk bestaat daarom een dringende behoefte aan een wettelijke grondslag voor het betreden van woningen (en andere plaatsen) door de opsporing voor het kunnen verrichten van een overlijdensonderzoek.

Opmerking verdient dat als de overledene zich (vermoedelijk) bevindt in een woning, de regels uit de Algemene wet op het binnentreden in acht moeten worden genomen. Dat betekent – kort gezegd – dat de opsporingsambtenaar een schriftelijke machtiging nodig heeft voor het binnentreden van de woning als evident is dat de persoon in de woning is overleden en een andere bewoner geen toestemming geeft voor het binnentreden (vgl. artikel 2, eerste lid, van de Algemene wet op het binnentreden (Awbi)). Een schriftelijke machtiging is niet vereist indien ter voorkoming of bestrijding van ernstig en onmiddellijk gevaar voor de veiligheid van personen of goederen terstond in de woning moet worden binnengetroden (artikel 2, derde lid, Awbi). Die situatie kan aan de orde zijn als (nog) niet duidelijk is of de persoon in de woning daadwerkelijk overleden is (vgl. ook artikel 7, tweede lid, van de Politiewet 2012, op grond waarvan politieambtenaren mogen binnentreden met het oog op de verlening van hulp aan hen die dit behoeven).

Artikel 32 van dit wetsvoorstel bevat ook een bevoegdheid voor de politie of de burgemeester om een woning te betreden. Die bevoegdheid komt inhoudelijk overeen met artikel 21 van de Wlb. Op grond van deze bepaling draagt de burgemeester zorg voor de schouw of bestemming van het lichaam van een overledene indien niemand maatregelen daartoe neemt. Als het lichaam van de overledene zich in een woning bevindt en de toegang tot de woning wordt geweigerd, biedt artikel 32 de politie en de burgemeester de mogelijkheid om de woning binnen te treden zonder toestemming van de bewoner, voor zover dat redelijkerwijs nodig is voor de vervulling van de taak van de burgemeester om te voorzien in de schouw of bestemming in gevallen waarin niemand anders dat doet. Het gaat hier om een vangnetbepaling, met een beperktere reikwijdte dan de in artikel 15, eerste lid, onderdeel a, voorgestelde betredingsbevoegdheid. De bevoegdheden dienen elk een eigen doel. De betredingsbevoegdheid van artikel 15 dient ertoe het overlijdensonderzoek – onderzoek door opsporingsambtenaren – mogelijk te maken, welk onderzoek plaatsvindt in geval van een mogelijk niet-natuurlijk overlijden. De vangnetbepaling van artikel 32 dient een ander doel, te weten het mogelijk maken van de schouw of bestemming van het lichaam door de burgemeester in gevallen waarin niemand anders dat doet. Er hoeft dan dus ook geen sprake te zijn van een mogelijk niet-natuurlijk overlijden. In dat laatste geval betreedt de politie de woning onder gezag van de burgemeester, in het eerste geval onder gezag van de officier van justitie.

De politie, het OM, het FMG en de FARR hebben verder geadviseerd om mogelijk te maken dat ook onderzoek wordt verricht op andere plaatsen dan de plaats waar de overledene zich bevindt. Als voorbeelden worden verschillende situaties genoemd: iemand valt uit een raam of van een balkon en de opsporing wil in het desbetreffende gebouw onderzoek doen. Een ander voorbeeld is dat iemand overlijdt in een ziekenhuis en de opsporing wil in de woning of de plaats van het

vermoedelijke ongeval onderzoek doen. Ook wordt gewezen op het geval waarin iemand op een openbare plek is overleden en men onderzoek wil doen in de woning of het voertuig van de overledene en het geval waarin een overledene in het water wordt aangetroffen, en men de op een nabijgelegen stand of grasveld aangetroffen tas wil onderzoeken.

Dit advies wordt in zoverre opgevolgd, dat is opgenomen dat ook onderzoek kan worden verricht op de plaats waar de overledene is aangetroffen, als hij voorafgaand aan zijn overlijden is vervoerd voor levensreddende zorg. Het zal dan gaan om gevallen waarin de overledene naar het ziekenhuis is gebracht. Het onderzoek mag alleen plaatsvinden ná het overlijden, niet als iemand nog zwaargewond in het ziekenhuis ligt. Voor een verdergaande opvolging van de adviezen bestaat geen goede grond. In paragraaf 13.2.2 is al in algemene zin gereageerd op dit adviespunt en de andere adviespunten die betrekking hebben op de uitbreiding van bevoegdheden in het kader van het overlijdensonderzoek. In dat verband is benadrukt dat het overlijdensonderzoek ertoe dient te onderzoeken of het overlijden het gevolg kan zijn geweest van een strafbaar feit. Het gaat om het 'grijze gebied' voorafgaand aan het (mogelijke) ontstaan van een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit. Het overlijdensonderzoek is een in tijd en plaats beperkt onderzoek, omdat met de genoemde bevoegdheden inbreuk kan worden gemaakt op de grondrechten van anderen dan de overledene. Daarvoor is een rechtvaardiging vereist. Die rechtvaardiging bestaat voor zover het gaat om de wens sporen rond de overledene veilig te stellen voordat deze mogelijk verloren gaan. Voor een verdere uitbreiding van bevoegdheden – qua inhoud of qua tijdsspanne waarbinnen deze worden verricht – bestaat geen ruimte. Daarbij is van groot belang dat het Wetboek van Strafvordering allerlei bevoegdheden bevat voor het verrichten van onderzoek, welke bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend bij het bestaan van een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit. De drempel voor het aannemen van zo'n redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit ligt niet hoog. Dat betekent dat in de bovenstaande gevallen zoals geschetst door de genoemde adviesorganen, doorgaans bevoegdheden uit het Wetboek van Strafvordering zullen kunnen worden uitgeoefend. Bovendien kunnen betrokkenen – bewoners van de desbetreffende woning bijvoorbeeld – ook vrijwillig hun medewerking verlenen en toestemming verlenen voor onderzoek als de opsporingsambtenaar daarom vraagt. De uitoefening van bevoegdheden is dan niet nodig. Met betrekking tot het voorbeeld van de in een openbare ruimte aangetroffen tas zonder duidelijke eigenaar geldt overigens dat deze tas al kan worden onderzocht op grond van artikel 3 van de Politiewet 2012.

Artikel 15, eerste lid, onderdeel b

In dit onderdeel is de bevoegdheid voor de opsporing opgenomen om de plaats waar de overledene zich bevindt te onderzoeken en onderzoek te verrichten aan voorwerpen die zich op die plaats bevinden. In dat kader kunnen opsporingsambtenaren ook eventuele sporen veiligstellen (maar niet: voorwerpen in beslag nemen). In geval van een mogelijk niet-natuurlijk overlijden kan de opsporing de plaats betreden waar de overledene ligt (of lag voordat hij werd vervoerd ten behoeve van levensreddende zorg) en onderzoeken of het overlijden het gevolg kan zijn van een strafbaar feit. Ook zoeken opsporingsambtenaren – indien dat nodig is – naar aanwijzingen over de identiteit van de overledene en contactgegevens van nabestaanden. In de praktijk ondersteunt de politie de forensisch arts ook vaak door op de plaats waar de overledene zich bevindt te zoeken naar medicatie van de overledene en voorschriften daarvan. De medische achtergrond van de overledene kan immers een belangrijke rol hebben gespeeld bij diens overlijden. Verder zoekt de politie naar bankpasjes, sieraden en portemonnees. Het ontbreken van dit soort voorwerpen kan een aanwijzing zijn voor een mogelijk strafbaar feit.

De politie heeft geadviseerd om in deze context niet te spreken over 'doorzoeken', omdat de term 'doorzoeken' ook wordt gehanteerd in het Wetboek van Strafvordering, maar in die context een andere betekenis heeft. Een strafvorderlijke doorzoeking omvat, aldus de politie, doorgaans een allesomvattend onderzoek waarbij iedere aanwezige kast, verpakking en opbergruimte wordt geopend en waarbij rekening wordt gehouden met verborgen ruimtes. Het onderzoek in de context van een overlijdensonderzoek is aanzienlijk beperkter en richt zich alleen op het onderzoeken van plaatsen waar zich logischerwijs aanwijzingen kunnen bevinden voor een overlijden. Dit advies is opgevolgd. Anders dan in de consultatieversie van dit wetsvoorstel, wordt nu gesproken over 'onderzoek' van plaatsen. Het gaat daarbij dus om een aanmerkelijk minder verstreckende zoeking dan als het gaat om een doorzoeking op grond van het Wetboek van Strafvordering. Deuren, opbergmeubels en verpakkingen (zoals een medicijndoosje) kunnen worden geopend. Maar van een verregaande doorzoeking – die kan leiden tot (substantiële) schade aan de ruimte of aan zaken die zich in de ruimte bevinden – kan geen sprake zijn. Een dergelijke vergaande bevoegdheid mag alleen worden uitgeoefend op grond van het Wetboek van Strafvordering, waarbij de in dat kader geldende toepassingscriteria (waaronder het vereiste van een machtiging van de rechter-commissaris) in acht moeten worden genomen.

Ten aanzien van het onderzoeken van de plaats waar een overledene is aangetroffen wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 15, eerste lid, onderdeel a.

Artikel 15, eerste lid, onderdeel c

Dit onderdeel geeft opsporingsambtenaren de bevoegdheid om de kleding van de overledene ("aan de kleding"), het lichaam van de overledene ("aan het lichaam") en de voorwerpen die de overledene bij zich houdt te onderzoeken. In de Wlb is beperkt onderzoek aan het lichaam door de politie mogelijk ter identificatie van de overledene (artikel 21, vierde lid, Wlb: het nemen van vingerafdrukken). Artikel 21, vierde lid, Wlb wordt opgevolgd door het nieuwe artikel 19. Kleding kan echter ook aanwijzingen bevatten voor een strafbaar feit, zoals beschadigingen die aan de buitenkant niet direct zichtbaar zijn of bloedsporen.

Onder het onderzoek aan de kleding wordt verstaan: het aftasten en het doorzoeken van de kleding en het geheel of gedeeltelijk (laten) ontdoen van de kleding. Met het geheel of gedeeltelijk (laten) ontdoen van de kleding kunnen intieme delen van het lichaam worden ontbloot. Anders dan bij vergelijkbaar strafvorderlijk onderzoek bij een (levende) verdachte, is hiervoor geen bevel van de officier van justitie nodig. Dat neemt niet weg dat het onderzoek aan de kleding van een overledene noodzakelijk moet zijn en niet verder mag gaan dan redelijkerwijs noodzakelijk is voor het overlijdensonderzoek. Er moet met andere woorden worden voldaan aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit.

De GGD/GHOR heeft geadviseerd om de mogelijkheid van lichaamsonderzoek alleen te beleggen bij de forensisch arts, omdat het onderdeel vormt van postmortale diagnostiek van het lichaam. Dit advies is niet opgevolgd. Het gaat bij onderzoek aan het lichaam niet om een aan de arts voorbehouden handeling, terwijl bovendien het onderzoek aan het lichaam ook informatie kan opleveren over de vraag of het overlijden het gevolg kan zijn van een strafbaar feit. Wel wordt het onderzoek aan het lichaam in samenspraak met de forensisch arts verricht. Dat is in artikel 15, eerste lid, onderdeel c, ook geëxpliciteerd. In de praktijk wordt met onderzoek aan het lichaam gewacht totdat de forensisch arts ter plaatse is. De forensische opsporing verricht het sporenonderzoek aan het lichaam in aanwezigheid van en in samenspraak met de forensisch arts, die de leiding heeft over het onderzoek dat wordt verricht aan het lichaam. In beginsel verricht de forensische opsporing geen eigenstandig onderzoek aan het lichaam. Slechts indien de forensisch arts niet tijdig ter plaatse kan zijn, kunnen opsporingsambtenaren aanvangen met strikt noodzakelijke, niet-uitstelbare handelingen, zoals het opmeten van de temperatuur (zie daarover het tweede lid).

Artikel 15, eerste lid, onderdeel d

In dit onderdeel is de bevoegdheid opgenomen om beeldopnamen te maken van het lichaam van de overledene en de plaats waar de overledene zich bevindt. In de memorie van toelichting was aanvankelijk opgenomen dat deze bevoegdheid onderdeel uitmaakte van het onderzoek van de plaats, maar op verzoek van verschillende organisaties is de bevoegdheid in de wet geëxpliciteerd, zoals dat ook in het nieuwe Wetboek van Strafvordering gebeurt. Met deze beeldopnamen – het zal doorgaans gaan om foto's, maar het kan ook gaan om video's – kan worden vastgelegd hoe de situatie eruit zag op het moment van het aantreffen van het lichaam. Mocht het overlijdensonderzoek uitmonden in de uitoefening van bevoegdheden uit het Wetboek van Strafvordering omdat een verdenking van een strafbaar feit ontstaat, dan kunnen deze foto's bij dat onderzoek worden gebruikt.

Artikel 15, eerste lid, onderdeel e

In dit onderdeel krijgen opsporingsambtenaren de bevoegdheid tot het verrichten van een beperkt onderzoek aan digitale-gegevensdragers of geautomatiseerde werken die zich bevinden op de plaats waar de overledene zich bevindt. Hierbij moet worden gedacht aan smartphones, tablets, laptops en computers. Een beperkt onderzoek van een digitale-gegevensdrager of een geautomatiseerd werk kan uitsluitsel geven over de aard van het overlijden. Zo kan worden gecontroleerd wanneer en met wie de overledene voor het laatst contact had, wat zijn laatste zoekgeschiedenis op internet was en met wie hij – blijkens zijn foto's – de laatste periode van zijn leven veel omging. De politie kan dit onderzoek in het overlijdensonderzoek betrekken. Voor de betekenis van de term "beperkt" onderzoek is aangesloten bij een recente uitspraak van de Hoge Raad over onderzoek aan digitale-gegevensdragers en geautomatiseerde werken in een strafvorderlijke context. Het gaat bij beperkt onderzoek om enkele beperkte waarnemingen over het feitelijke gebruik van de digitale-gegevensdrager of het geautomatiseerd werk op dat moment of direct daaraan voorafgaand, bijvoorbeeld door na te gaan welke contacten de gebruiker van een telefoon kort tevoren heeft gelegd (ECLI:NL:HR:2025:409, rechtsoverweging 5.2.2). Dan is sprake

van een beperkte inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Van zo'n beperkte inbreuk is geen sprake meer als op voorhand is te voorzien dat door het onderzoek aan de digitale-gegevensdrager of het geautomatiseerde werk inzicht wordt verkregen in verkeers- en locatiegegevens, maar ook in andersoortige gegevens (de inhoud van via die digitale-gegevensdrager of het geautomatiseerde werk uitgewisselde communicatie, en gevoelige gegevens). De Hoge Raad heeft – zich baserend op rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie over dit onderwerp – geoordeeld dat als politie en justitie in zo'n geval onderzoek willen verrichten aan inbeslaggenomen elektronische gegevensdragers en geautomatiseerde werken, voor dat onderzoek – behalve in spoedeisende gevallen – een voorafgaande toetsing door de rechter-commissaris is vereist.³¹⁴ In het wetsvoorstel voor de tweede aanvullingswet bij het nieuwe Wetboek van Strafvordering is deze jurisprudentie verwerkt in het nieuwe Wetboek van Strafvordering. De zelfstandige bevoegdheid van de opsporingsambtenaar om onderzoek te doen dat niet kan leiden tot een meer dan geringe beperking van grondrechten is in de consultatieversie van dat voorstel als eerste uitzondering op de hoofdregel opgenomen in het voorgestelde artikel 2.7.38, tweede lid. De hoofdregel is dat voor onderzoek aan (onder meer) smartphones en laptops een voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris en een bevel van de officier van justitie is vereist (artikel 2.7.38, eerste lid).

Aangezien voor de uitoefening van de strafvorderlijke bevoegdheid tot het verrichten van een meer dan beperkt onderzoek aan een digitale-gegevensdrager of een geautomatiseerd werk een bevel van de officier van justitie en een voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris zijn vereist, is het niet gerechtvaardigd om in het overlijdensonderzoek – een fase die voorafgaat aan de (mogelijke) uitoefening van de strafvorderlijke bevoegdheid – verdergaand onderzoek aan een digitale-gegevensdrager of een geautomatiseerd werk mogelijk te maken dan het hiervoor genoemde beperkte onderzoek. Weliswaar heeft de overledene geen recht meer op privacy en bescherming van persoonsgegevens, maar op zijn digitale-gegevensdragers en geautomatiseerde werken zullen zich ook gegevens van derden bevinden. Dat, in combinatie met het feit dat in geval van een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit onderzoek op grond van Wetboek van Strafvordering kan worden verricht, maakt dat het onderzoek beperkt moet blijven.

Artikel 15, eerste lid, onderdeel f

In dit onderdeel krijgen opsporingsambtenaren de bevoegdheid om aan degene van wie redelijkerwijs kan worden vermoed dat hij toegang heeft tot bankgegevens van de overledene het bevel te geven dat hij meldt of er in een periode van vierentwintig uur rond het geschatte tijdvak van overlijden niet-geautomatiseerde transacties hebben plaatsgevonden. Deze bevoegdheid tot het stellen van een zogeheten 'ja/nee'-vraag is te vergelijken met de nieuwe bevoegdheid van artikel 2.7.46, vijfde lid, van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Het is een voorvraag die er uitsluitend op is gericht om na te gaan of er een niet-geautomatiseerde transactie heeft plaatsgevonden met betrekking tot de bankrekening van de overledene.

Een bevel als bedoeld in dit onderdeel zal in de regel worden gegeven aan een bank. Door het aantreffen van een pinpas of gegevens over een bankrekening op de plaats waar de overledene is aangetroffen, verkrijgt de opsporing informatie over de bankrekening van de overledene. De desbetreffende bank is daarmee een instelling "van wie redelijkerwijs kan worden vermoed dat hij toegang heeft tot de bankgegevens van de overledene". Aan die bank kan vervolgens een bevel worden gegeven, waardoor de bank verplicht is om de gevraagde informatie te verstrekken. De verzochte informatie hoeft slechts in te houden dat er wel of geen niet-geautomatiseerde transacties hebben plaatsgevonden. Met niet-geautomatiseerde transacties worden bedoeld pintransacties of overboekingen waarvoor iemand op dat moment opdracht heeft gegeven. Gedacht kan worden aan overboekingen die niet periodiek worden gedaan, of om met de pinpas gedane transacties (het opnemen van geld, of het verrichten van betalingen met een pinpas). Het gaat dus niet om automatische incasso's of periodieke overboekingen die toevallig samenvallen met het tijdvak van overlijden.

Een niet-geautomatiseerde transactie rond het tijdstip van overlijden kan, eventueel samen met andere waarnemingen door de opsporing, aanleiding geven tot een verdenking van een strafbaar feit en daarmee de opstap zijn naar de uitoefening van bevoegdheden uit het Wetboek van Strafvordering. In dat kader kunnen vervolgens bankgegevens worden gevorderd, waardoor het voor de opsporing zichtbaar wordt om wat voor transactie het gaat. Verplichte verstrekking van dergelijke informatie kan niet op basis van de in dit wetsvoorstel opgenomen bevoegdheid worden afgedwongen.

³¹⁴ ECLI:NL:HR:2025:409, rechtsoverweging 5.2.4.

Het bevel mag een tijdvak beslaan van 24 uur rond het tijdvak van overlijden. Als het tijdvak van overlijden vrij precies kan worden bepaald – tot bijvoorbeeld een periode van vier uur – kan het bevel dus maximaal 28 uur beslaan, waarbij de opsporingsambtenaar bepaalt om welke tijdstippen het precies moet gaan (bijvoorbeeld zestien uur voor en vier uur na het tijdvak van overlijden). Als het tijdvak van overlijden een langere periode beslaat, zal ook de totale periode gedurende welke moet worden onderzocht of niet-geautomatiseerde transacties hebben plaatsgevonden, langer zijn. Bij een tijdvak van overlijden van 48 uur beslaat die periode (maximaal) 72 uur.

Het bevel mag mondeling worden gegeven. In het proces-verbaal dat de opsporingsambtenaar na afloop van het overlijdensonderzoek opmaakt (vgl. artikel 15, vijfde lid) vermeldt hij dat het bevel is gegeven en wat de als gevolg van het bevel verkregen mededeling inhoudt.

Artikel 15, eerste lid, onderdeel g

Tot slot krijgen opsporingsambtenaren de bevoegdheid om aan degene van wie redelijkerwijs kan worden vermoed dat hij toegang heeft tot camerabeelden van de plaats waar de overledene zich bevindt het bevel te geven die beelden te verstrekken aan de opsporing. Ook dit bevel mag mondeling worden gegeven. Het gaat daarbij om beelden die zijn gemaakt met camera's voor de beveiliging van goederen, gebouwen of personen. De opsporing mag slechts de beelden vorderen die zijn gemaakt in een periode van ten hoogste 24 uur rond het geschatte tijdvak van overlijden. Daarbij geldt hetzelfde als hiervoor, bij het bevel tot het verstrekken van informatie over bankgegevens, is uiteengezet: het bevel mag een tijdvak beslaan van 24 uur rond het tijdvak van overlijden. En ook hier geldt dat het bevel mondeling mag worden gegeven en dat in het proces-verbaal (vgl. artikel 15, vijfde lid) wordt vermeld dat het bevel is gegeven en wat de als gevolg van het bevel verkregen camerabeelden aan informatie hebben opgeleverd.

Camerabeelden kunnen bijvoorbeeld dienstig zijn in de situatie dat de overledene wordt aangetroffen in een hotelkamer. Het hotel beschikt naar alle waarschijnlijkheid over camerabeelden van de lobby, de liften en de gangen. Op basis van deze beelden kan de opsporing al snel uitsluitel krijgen over bijvoorbeeld het tijdstip waarop de overledene in zijn kamer is aangekomen, of hij daarbij gezelschap had of dat er op een later moment wellicht nog iemand in en uit zijn hotelkamer is gekomen. Kortom, deze camerabeelden kunnen behulpzaam zijn bij de beantwoording van de vraag of het overlijden mogelijk het gevolg zou kunnen zijn van een strafbaar feit. De beelden kunnen al snel richting geven aan het overlijdensonderzoek (ook met betrekking tot het mogelijk uitsluiten van een strafbaar feit). Door de verstrekking van camerabeelden te bevelen, kan ook worden voorkomen dat verdergaande bevoegdheden worden toegepast om daarover uitsluitel te krijgen, zoals het verrichten van beperkt onderzoek aan de smartphone van de overledene.

Artikel 15, tweede lid

Dit onderdeel verleent opsporingsambtenaren de bevoegdheid om temperatuuronderzoek te verrichten. Dit onderzoek is gericht op het meten van de temperatuur in de openingen of holten van het lichaam. Dit sluit aan bij artikel 2.6.24, derde lid, van het nieuwe Wetboek van Strafvordering.³¹⁵ Gelet op de inbreuk die met temperatuurmeting wordt gemaakt op de lichamelijke integriteit van de overledene, is een expliciete wettelijke basis gewenst. De GGD, de FARR en Duijst e.a. hebben erop gewezen dat deze bevoegdheid voorbehouden zou moeten zijn aan de forensisch arts, omdat het gaat om onderzoek in het lichaam. Tegelijkertijd is gebleken dat forensisch artsen niet altijd zo snel ter plaatse kunnen zijn als opsporingsambtenaren. En een temperatuurmeting moet zo snel mogelijk worden verricht, want hoe langer daarmee wordt gewacht, hoe minder betrouwbaar het postmortaal interval kan worden bepaald. Daarom mag de opsporingsambtenaar op grond van dit lid de temperatuurmeting verrichten – het meten van de temperatuur is immers geen voorbehouden handeling als bedoeld in artikel 36 van de Wet BIG – maar de bevoegdheid daartoe berust primair bij de forensisch arts. Dat komt in de wet tot uitdrukking in de woorden dat opsporingsambtenaren deze bevoegdheid alleen mogen uitoefenen als het optreden van de forensisch arts niet kan worden afgewacht.

Artikel 15, derde lid

Op verzoek van de politie wordt in dit lid een expliciete bevoegdheid neergelegd voor opsporingsambtenaren om maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat het overlijdensonderzoek zorgvuldig en zonder belemmeringen kan plaatsvinden en de integriteit van het onderzoek wordt beschermd. Zo kan worden bevolen dat mensen zich van de plaats van het onderzoek verwijderen, of daar juist blijven (onderdelen a en b). Dit bevel mag mondeling worden

³¹⁵ Staatsblad 2026, 56.

gegeven. Ook kunnen er maatregelen worden genomen die redelijkerwijs nodig zijn om het wegmaken of beschadigen van sporen van een mogelijk strafbare feit te voorkomen (onderdeel c) en maatregelen tot bewaking of afsluiting van de plaats (onderdeel d). Deze formulering sluit gedeeltelijk – namelijk voor zover relevant voor de context van het overlijdensonderzoek – aan bij artikel 2.7.3 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, welke bepaling ordemaatregelen regelt in geval van een schouw of doorzoeking. Het niet opvolgen van het bevel is – ook hier – strafbaar op grond van 184 van het Wetboek van Strafrecht.

Op grond van het vierde lid mogen de bevoegdheden uit het overlijdensonderzoek worden uitgeoefend voorafgaand aan, gelijktijdig met en kort na afloop van de schouw door de forensisch arts. Dat is ook het tijdsbestek gedurende welke de ordemaatregelen kunnen worden getroffen.

Artikel 15, vierde lid

De opsporingsambtenaar kan de bevoegdheden, bedoeld in het eerste, tweede en derde lid, in het kader van het overlijdensonderzoek tijdens een beperkte periode uitoefenen, namelijk voorafgaand aan, gelijktijdig met en kort na afloop van de schouw. Zoals gezegd, werken opsporingsambtenaren in het overlijdensonderzoek samen met de forensisch arts. Als de opsporingsambtenaar eerder ter plekke is dan de arts, is het soms noodzakelijk dat de bevoegdheden al wel kunnen worden uitgeoefend. Aan de andere kant is het ook niet wenselijk en niet meer noodzakelijk dat de opsporing de plaats onderzoekt terwijl de schouw al enige tijd is beëindigd. Door de woorden 'kort na afloop van de schouw' op te nemen in de wet, wordt duidelijk gemaakt dat betrokken opsporingsambtenaren aangevangen onderzoekshandelingen kunnen afronden, ook als de forensisch arts al klaar is met diens onderzoek. Daarna is het overlijdensonderzoek afgerond en brengen de opsporingsambtenaren en de forensisch arts in de praktijk nu gezamenlijk advies aan de officier van justitie uit. Dit wetsvoorstel biedt ruimte voor die werkwijze (vgl. artikel 10, derde lid, en artikel 15, vijfde lid).

Artikel 15, vijfde lid

Dit lid bepaalt dat de opsporingsambtenaar proces-verbaal opmaakt van hetgeen hij ter uitvoering van het overlijdensonderzoek heeft verricht. Gelet op de ingrijpendheid van de bevoegdheden is het belangrijk om later te kunnen verifiëren wat de opsporingsambtenaren hebben gedaan, met welk doel en wat de resultaten daarvan waren. Zoals eerder in deze memorie van toelichting aan de orde kwam, kan het overlijdensonderzoek als een vorm van opsporing worden aangemerkt. Het gaat immers om onderzoek in verband met strafbare feiten onder gezag van de officier van justitie met als doel het nemen van strafvorderlijke beslissingen (vgl. artikel 132a Sv). En zodra sprake is van opsporing, geldt op grond van artikel 152 Sv de verbaliseringsplicht. Niettemin is de verbaliseringsplicht ook hier geëxpliciteerd. Aan deze verplichting tot verbalisering is de plicht gekoppeld voor de opsporingsambtenaar om – zoveel mogelijk in overleg met de forensisch arts – verslag uit te brengen aan de officier van justitie. Dat zal doorgaans, conform de bestaande praktijk, telefonisch gebeuren. In reactie op de vraag van de Raad voor de rechtspraak welke onderdelen van de politie verslag dienen uit te brengen aan de officier van justitie, wordt opgemerkt dat het hier zal gaan om ambtenaren van politie die zijn aangesteld voor de uitvoering van de politietaak (vgl. artikel 141, aanhef en onderdeel b, Sv). In de praktijk gaat het om ambtenaren van de tactische recherche en forensische opsporing. De wet biedt echter, mede op advies van de politie, ook ruimte voor opsporingsambtenaren van de KMar om het overlijdensonderzoek te verrichten. In dat geval zullen zij verslag moeten uitbrengen aan de officier van justitie.

Op basis van het uitgebrachte verslag zal de officier van justitie besluiten of er een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit bestaat, dat aanleiding vormt voor vervolgonderzoek op grond van het Wetboek van Strafvordering en kan de officier van justitie een besluit nemen over de vrijgave van het lichaam (artikel 16, tweede lid). Ook als het overlijdensonderzoek leidt tot de vaststelling dat geen sprake is van een strafbaar feit, moet proces-verbaal worden opgemaakt en verslag worden uitgebracht aan de officier van justitie. Op grond van artikel 156 Sv zal het proces-verbaal naderhand ook moeten worden ingezonden bij de officier van justitie of hulpofficier van justitie.

In de consultatieversie van dit wetsvoorstel was ook een zesde lid voorgesteld, dat – kort gezegd – bepaalde dat de in het eerste lid opgenomen bevoegdheden niet worden uitgeoefend als er al op grond van het Wetboek van Strafvordering bevoegdheden worden uitgeoefend. Bij nader inzien is het overbodig om dit in de wet te bepalen. Het ligt voor de hand dat als er al bevoegdheden zijn of worden uitgeoefend op grond van het Wetboek van Strafvordering, de bevoegdheden uit dit wetsvoorstel niet (meer) worden uitgeoefend. En als het de opsporingsambtenaar bij het aantreffen van het lichaam meteen duidelijk is dat sprake is van een redelijk vermoeden van

schuld aan een strafbaar feit, moeten niet de bevoegdheden uit dit wetsvoorstel, maar die uit het Wetboek van Strafvordering worden uitgeoefend.

§ 4. Beperking vervoer en bestemming bij mogelijk niet-natuurlijk overlijden

Artikel 16 (Beperking vervoer en bestemming)

Artikel 16, eerste en tweede lid

Deze leden zijn overgenomen uit artikel 76, eerste tot en met derde lid, Wlb. Wel zijn de nieuwe bepalingen anders ingericht naar aanleiding van het advies van het OM. Volgens het OM werkt de huidige praktijk zo, dat de officier van justitie bij een niet-natuurlijk overlijden altijd op enig moment verlof geeft aan de ambtenaar van de burgerlijke stand, opdat deze ambtenaar verlof kan geven voor de bestemming van het lichaam. De wettelijke regeling van de consultatieversie van artikel 16, derde en vierde lid, lijkt – net als artikel 76 Wlb – iets anders in elkaar te zitten. Daarin staat dat voor het vervoer bij een niet-natuurlijk overlijden altijd toestemming moet worden gegeven, maar dat de officier van justitie (daarna) een bevel geeft tot uitstel van de bestemming of het geven van een bestemming verbiedt. Het OM heeft verzocht de regeling te verduidelijken. Naar aanleiding van dit adviespunt is artikel 16 opnieuw vormgegeven.

Op grond van het eerste lid wordt het lichaam van de overledene in geval van een mogelijk niet-natuurlijk overlijden slechts met toestemming van de officier van justitie of hulpofficier van justitie vervoerd en mogen de in het eerste lid genoemde handelingen niet worden verricht of voortgezet, tenzij de officier van justitie daarvoor toestemming heeft verleend. Het lichaam kan dan ook niet worden bestemd. Immers, bestemming van het lichaam is slechts mogelijk als de officier van justitie een verklaring van geen bezwaar tegen bestemming heeft afgegeven (vgl. artikel 25, derde lid, onderdeel b). In het eerste lid van artikel 16 is tevens buiten twijfel gesteld dat artikel 27 niet van toepassing is. Het lichaam hoeft dus niet binnen de in artikel 27 gestelde termijnen te worden bestemd in geval van een mogelijk niet-natuurlijk overlijden.

Als de officier van justitie vervolgens het lichaam vrijgeeft, geeft hij een verklaring van geen bezwaar tegen bestemming (tweede lid). Op dat moment kan de ambtenaar van de burgerlijke stand verlof verlenen tot het bestemmen van het lichaam. De officier van justitie kan daarbij beperkingen stellen. Hij kan namelijk bevelen tot een verbod op het geven van een bepaalde bestemming. Met 'een bepaalde bestemming' wordt tot uitdrukking gebracht dat de officier van justitie een specifieke bestemming kan uitsluiten, terwijl een andere bestemming van het lichaam mogelijk blijft. Onder bestemming wordt overeenkomstig de begripsbepaling verstaan een bestemming als bedoeld in artikel 3 of, indien bij algemene maatregel van bestuur toepassing is gegeven aan artikel 76, een bestemming als bedoeld in dat artikel. In het kader van het strafrechtelijk onderzoek of de voorbereiding daarvan kan het namelijk nodig zijn om bijvoorbeeld resomatie geheel te verbieden omdat de identificatie van de resten daarna onmogelijk zal zijn. Na resomatie is het lichaam immers tot vaste stof vergaan en is onderzoek aan het lichaam van de overledene niet meer mogelijk. Ook kan de officier van justitie bevelen tot een verbod op het geven van een gezamenlijke bestemming van twee of meer lichamen. In het geval van het gezamenlijk begraven is het namelijk van belang dat achteraf duidelijk is van welke overledene het lichaam in een bepaald graf rust.

Het OM heeft in zijn advies enkele andere verduidelijkingsvragen gesteld over deze bepaling. Allereerst vraagt het OM wat de juridische status is van het lichaam van een overleden persoon ingeval er aanwijzingen zijn van een niet-natuurlijk overlijden, maar er (nog) geen strafrechtelijk opsporingsonderzoek is gestart. In het verlengde daarvan is volgens het OM onduidelijk wat de status is van de beslissingen van de officier van justitie over het lichaam – of het uitblijven daarvan. Het OM vraagt of nabestaanden tegen deze beslissingen bezwaar kunnen maken of er beroep tegen kunnen instellen.

In reactie op deze vragen wordt het volgende overwogen. Er rust geen beslag op het lichaam als de schouw en het overlijdensonderzoek worden verricht. Het is wel een fase waarin het lichaam nog niet mag worden bestemd, omdat daar nog geen verlof voor is gegeven. Er moet immers eerst een verklaring van natuurlijk overlijden zijn gegeven door de arts, of – in het geval van mogelijk niet-natuurlijk overlijden – een verklaring van geen bezwaar tegen bestemming van de officier van

justitie, alvorens de ambtenaar van de burgerlijke stand verlof kan geven voor het bestemmen van het lichaam. Van beslag is pas sprake als de officier van justitie besluit tot inbeslagneming van het lichaam omdat sprake is van een verdenking van een strafbaar feit (artikel 94 Sv). Deze wet biedt geen mogelijkheden aan de nabestaanden om in die fase voorafgaand aan het vrijgeven van het lichaam dan wel het in beslag nemen daarvan op grond van artikel 94 van het Wetboek van Strafvordering, een rechtsmiddel in te stellen.

Ook vraagt het OM wat het doel is van de beslissingen die de officier van justitie op grond van deze bepaling moet nemen. Gevraagd wordt of het de bedoeling is ervoor te zorgen dat aanwijzingen voor een strafbaar feit niet verloren gaan, of dat het ook de bedoeling is dat de officier van justitie het door zijn beslissingen mogelijk maakt onderzoek te doen naar verwijtbaar handelen dat niet strafbaar is, of naar het achterhalen van de doodsoorzaak bij een niet-natuurlijk overlijden. De parlementaire geschiedenis van artikel 76 (en eerder artikel 81) van de Wlb geeft geen duidelijk antwoord op deze vragen. Wel blijkt uit deze bepalingen duidelijk dat de officier van justitie verlof moet verlenen in geval van een niet-natuurlijke dood, waarbij in de wetsgeschiedenis uitdrukkelijk ook de mogelijkheden van zelfmoord of een ongeval worden onderkend (vgl. Kamerstukken II 1975/76, 11256, nr. 6, p. 27-28). Dit brengt mee dat de officier van justitie dus ook in gevallen waarin geen sprake is van een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit, toestemming moet geven voor het vervoer van de overledene. Het ligt in de rede dat hij daartoe overgaat zodra duidelijk is dat er geen sprake is van een verdenking van een strafbaar feit (hetgeen overigens ook een strafbaar feit kan zijn dat indirect heeft geleid tot de dood, zoals het nalaten bepaalde veiligheidsvoorschriften in acht te nemen), en dat hij dan ook een verklaring van geen bezwaar tegen bestemming geeft. Voor het openbaar ministerie is dan immers geen rol meer weggelegd. En het is voor de nabestaanden en hun rouwproces van groot belang om het lichaam van hun dierbare snel een bestemming te kunnen geven.

Een derde vraag van het OM is wat de verhouding is tussen de beslissingen die de officier van justitie op grond van dit wetsvoorstel en op grond van het Wetboek van Strafvordering neemt als het gaat om het beslag op lichamen van overleden verdachten en slachtoffers. Als de officier van justitie aanleiding ziet voor het verrichten van onderzoek op grond van het Wetboek van Strafvordering aan het lichaam van de overledene, waaronder het verrichten van sectie, kan hij het lichaam in beslag nemen op grond van artikel 94 van het Wetboek van Strafvordering. Vanaf dat moment geldt het regime van het Wetboek van Strafvordering. Dat betekent dat de bepalingen van dit wetsvoorstel – waaronder artikel 27, dat voorschrijft dat een lichaam binnen tien dagen na het overlijden een bestemming krijgt – niet meer van toepassing zijn, totdat het beslag wordt geëindigd en de officier van justitie op grond van artikel 16, tweede lid, een verklaring geeft van geen bezwaar tegen bestemming. Het lichaam kan – zolang het beslag niet is geëindigd – dus ook niet worden bestemd (zie ook het eerste lid). Eén en ander betekent dat gedurende het beslag op grond van artikel 94 van het Wetboek van Strafvordering alle regels gelden over het bewaren van in beslag genomen voorwerpen die zijn opgenomen in het Wetboek van Strafvordering en daaronder hangende lagere regelgeving (voor zover de toepasselijkheid daarvan op lichamen van overledenen niet is uitgesloten). Dat betekent ook dat belanghebbenden op grond van artikel 552a van het Wetboek van Strafvordering zich kunnen beklagen over het gelegde beslag.

Artikel 16, derde lid

Dit lid is overgenomen uit artikel 12, tweede zin, Wlb. Als sprake is van levensbeëindiging op verzoek of het verlenen van hulp bij zelfdoding, bedoeld in artikel 293, tweede lid, respectievelijk artikel 294 Wetboek van Strafrecht ("een geval als bedoeld in artikel 11, eerste lid") en de officier van justitie van oordeel is dat de afgifte van de verklaring van geen bezwaar moet worden uitgesteld, stelt hij de forensisch arts en een regionale toetsingscommissie, bedoeld in artikel 3 van de Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding, hiervan onverwijld in kennis.

Artikel 76, vierde lid, Wlb, dat een mogelijk verbod door de officier van justitie op de verstrooiing van de as regelt, keert niet terug in dit wetsvoorstel. Omdat uit de as geen tactische informatie meer te verkrijgen is, is deze bevoegdheid overbodig.

Ook artikel 77 Wlb keert niet terug in dit wetsvoorstel. Artikel 77 Wlb bepaalt dat de bevoegdheden die in artikel 76 Wlb aan de officier van justitie zijn toegekend, ook toekomen aan de rechter-commissaris die onderzoekshandelingen in de zaak verricht. Dan gaat het dus om het verlenen van verlof voor vervoer (lid 1), toestemming geven voor ontleding, conservering, sectie of verwijdering van organen (lid 2), uitstel van de begraving of crematie gelasten (lid 3), de crematie verbieden (lid 3), en verbieden dat as wordt verstrooid of naar het buitenland wordt verzonden (lid 4). Dit zijn bevoegdheden die de officier van justitie uitoefent buiten het strafvorderlijk kader. Binnen het kader van een onderzoek op grond van het Wetboek van Strafvordering ("de zaak") kan een

rechter-commissaris tal van opsporingsbevoegdheden uitoefenen. De meerwaarde om de rechter-commissaris ook de voornoemde bevoegdheden uit artikel 16 uit te laten oefenen ontbreekt echter.

§ 5. Nader onderzoek doodsoorzaak kinderen

Artikel 17 (Vereisten en bevoegdheden nader onderzoek doodsoorzaak kinderen)

Artikel 17, eerste lid

Het eerste lid bepaalt dat de forensisch arts kan overgaan tot nader onderzoek naar de aard en doodsoorzaak van een minderjarige indien hij, na het verrichten van de schouw en na gebruikmaking van de daarbij behorende aanvullende onderzoekshandelingen zoals bedoeld in artikel 7, zesde lid, niet in staat is gebleken de doodsoorzaak vast te stellen en meent dat er geen aanwijzingen zijn voor een niet-natuurlijk overlijden.

Hiermee wordt verduidelijkt dat het nader onderzoek als bedoeld in artikel 17 pas aan de orde is nadat de forensisch arts gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheden in het kader van de schouw. Deze bevoegdheden kunnen, indien de forensisch arts dit noodzakelijk acht voor de vaststelling van de aard en doodsoorzaak van het overlijden, mede bestaan uit aanvullende onderzoekshandelingen zoals radiologisch of toxicologisch onderzoek.

Het nader onderzoek op grond van artikel 17 vormt daarmee een vervolgfase waarin de NODOK-procedure kan worden toegepast indien de doodsoorzaak na de schouw en de daarbij verrichte onderzoekshandelingen onduidelijk is gebleven. Zodra de forensisch arts wel aanwijzingen heeft voor een niet-natuurlijk overlijden, is de meldplicht van artikel 10, derde lid, van toepassing.

Artikel 17, tweede lid

Het tweede lid omschrijft welke handelingen onderdeel kunnen zijn van het nader onderzoek. Deze handelingen sluiten aan bij de bevoegdheden van artikel 7, vijfde lid. Anders dan bij meerderjarigen kan het onderzoek bij minderjarigen mede bestaan uit sectie of ander geneeskundig onderzoek waarbij het lichaam wordt geopend. Voor een dergelijke sectie geldt geen afzonderlijke toepassing van artikel 22, omdat artikel 17 een eigen toestemmingsregime bevat dat aansluit bij de bestaande NODOK-praktijk. De uitvoering van het onderzoek kan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nader worden uitgewerkt.

Artikel 17, derde lid

Het derde lid regelt dat het onderzoek slechts kan plaatsvinden met toestemming van de gezaghebbende ouder(s) of voogd. Indien geen toestemming wordt gegeven, vindt het onderzoek geen doorgang. Daarmee wordt het vrijwillige karakter van de NODOK-procedure bevestigd.

Artikel 17, vierde lid

Het vierde lid bepaalt dat toestemming ook kan worden verleend voor afzonderlijke onderdelen van het onderzoek. Dit biedt ruimte voor situaties waarin ouder(s) niet met alle handelingen instemmen, maar wel toestemming geven voor minder ingrijpende onderdelen.

Artikel 17, vijfde lid

Het vijfde lid verplicht de forensisch arts om de gezaghebbende ouder(s) of voogd vooraf te informeren over het doel, de noodzaak en de aard van het onderzoek en over de handelingen die met het lichaam kunnen worden verricht. Hiermee wordt gewaarborgd dat toestemming gebaseerd is op voldoende informatie.

Artikel 17, zesde lid

Het zesde lid bepaalt dat het onderzoek wordt verricht overeenkomstig de professionele standaard en met inachtneming van proportionaliteit en subsidiariteit. Hiermee wordt aangesloten bij de bestaande landelijke protocollen, veldnormen en beroepsrichtlijnen die gelden voor de uitvoering van de NODOK-procedure.

Artikel 17, zevende lid

Het zevende lid bevat een delegatiegrondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de uitvoering van het onderzoek. Tijdens de consultatie is gewezen op situaties waarin onderdelen van het onderzoek in verschillende instellingen plaatsvinden, hetgeen

als belastend wordt ervaren voor ouders en niet wenselijk is met het oog op de kwaliteit van het onderzoek. Deze bepaling maakt het daarom ook mogelijk om bij ministeriële regeling locaties aan te wijzen waar het onderzoek kan plaatsvinden, zodat versnippering van onderzoekshandelingen kan worden beperkt en kan worden aangesloten bij de professionele standaard, waarin is opgenomen dat NODOK in universitaire medische centra (UMC's) plaatsvindt.

Artikel 17, achtste lid

Het achtste lid regelt dat na afronding van het nader onderzoek de forensisch arts een verklaring van natuurlijk overlijden afgeeft als hij ervan overtuigd is dat de aard van het overlijden natuurlijk is. Hiermee wordt de bestaande bepaling uit artikel 10a, vierde lid, van de Wet op de lijkbezorging voortgezet.

Artikel 17, negende lid

Het negende lid verduidelijkt dat het nader onderzoek uitsluitend kan plaatsvinden zolang er geen aanwijzingen zijn voor een niet-natuurlijk overlijden. Indien tijdens het nader onderzoek alsnog aanwijzingen naar voren komen die kunnen wijzen op een niet-natuurlijk overlijden, wordt het nader onderzoek beëindigd en informeert de forensisch arts de officier van justitie overeenkomstig artikel 10, derde lid. Vanaf dat moment is het regime van het Wetboek van Strafvordering van toepassing. Met deze bepaling wordt expliciet vastgelegd wat in de bestaande wetgeving en uitvoeringspraktijk al besloten ligt.

In de praktijk kan zich daarnaast de situatie voordoen dat er, hoewel de forensisch arts geen aanwijzingen heeft voor een niet-natuurlijk overlijden, nog een overlijdensonderzoek door de politie loopt. In dergelijke gevallen vindt in de praktijk afstemming plaats tussen de forensisch arts en de betrokken opsporingsinstanties, alvorens het nader onderzoek wordt gestart. Daarmee wordt voorkomen dat onderzoekshandelingen elkaar doorkruisen en dat het lichaam wordt verplaatst terwijl het overlijdensonderzoek nog gaande is.

§ 6. Identificatie onbekende overledene

Artikel 18 (Zorg burgemeester voor identificatie onbekende overledene)

Artikel 18, eerste lid

In dit artikel wordt geregeld dat de burgemeester in situaties waarin geen overlijdensonderzoek wordt uitgevoerd en de identiteit van de overledene niet bekend is, zorg draagt voor het vaststellen van de identiteit van de overledene. In de praktijk zal deze zorgplicht door ambtenaren van politie worden vervuld, onder gezag van de burgemeester. Zij zullen immers vaak als eerste ter plaatse zijn, als er een overledene wordt gevonden van wie de identiteit onbekend is. In dat geval biedt artikel 18, tweede lid, ambtenaren van politie een aantal bevoegdheden die zij kunnen inzetten met het oog op identificatie.

Artikel 18, tweede lid

De ambtenaren van de politie die als eerste bij een onbekende overledene zijn hebben op grond van deze bepaling een aantal bevoegdheden om de identiteit van de onbekende overledene vast te stellen. Deze bevoegdheden worden uitgeoefend onder gezag van de burgemeester – zo volgt uit artikel 21. Op de burgemeester rust ook de algemene zorgplicht voor de vaststelling van de identiteit van de overledene uit artikel 18, eerste lid. Het vaststellen van de identiteit van een onbekende overledene maakt geen onderdeel uit van de reguliere politietaak, bedoeld in artikel 3 Politiewet. Artikel 11 Politiewet is op de uitoefening van deze bevoegdheid dan ook niet van toepassing.

Artikel 18, tweede lid, onderdeel a

Voor de identificatie van de overledene maakt dit onderdeel het mogelijk om op de plaats te onderzoeken waar een overledene wordt aangetroffen. Dit onderzoek kan uitsluitend het oogmerk hebben de identiteit van de overledene vast te stellen, bijvoorbeeld door op zoek te gaan naar een identiteitsbewijs in lades en kasten. Daar komt bij dat de aanhef van het tweede lid eist dat de uitoefening noodzakelijk moet zijn voor de vaststelling van de identiteit. In deze noodzakelijkheidstoets ligt besloten dat wanneer de identiteit reeds vaststaat, of op minder ingrijpende wijze kan worden vastgesteld, bijvoorbeeld door te wachten op de bewoner, van deze bevoegdheid geen gebruik kan worden gemaakt. Deze bepaling biedt een bevoegdheid tot het binnentreden van een woning zonder toestemming van de bewoner, als bedoeld in artikel 2 van de Algemene wet op het binnentreden. De burgemeester is op grond van artikel 3, tweede lid van de Algemene wet op het binnentreden bevoegd tot het verlenen van een machtiging.

Artikel 18, tweede lid, onderdeel b

Indien een persoon naar het ziekenhuis wordt vervoerd om aldaar levensreddende zorg te ontvangen maar toch overlijdt, terwijl de identiteit van deze persoon onbekend is, dan biedt onderdeel b een bevoegdheid om de plaats te betreden waar deze persoon zich onmiddellijk voorafgaand aan het vervoer bevond indien dit noodzakelijk is voor de vaststelling van de identiteit.

Zowel voor onderdeel a als b geldt dat de identiteit en dus ook de woon- of verblijfplaats van de overledene onbekend zijn. Het is in dergelijke gevallen dus uitsluitend mogelijk om de laatst bekende verblijfplaats te onderzoeken. Om te voorkomen dat een te ruime bevoegdheid ontstaat is de inzet van de bevoegdheid opgenomen in onderdeel b gekoppeld aan de plaats waar de (later) overledene zich bevond onmiddellijk voorafgaand aan het ontvangen van levensreddende zorg. Overigens geldt voor de meeste andere vorm van zorg, dat die vaak op afspraak zullen plaatsvinden en dan dus ook de identiteit van de betreffende persoon bekend zal zijn, ook als die persoon nadien komt te overlijden. Verder geldt zowel voor de inzet van de bevoegdheid opgenomen in onderdeel a als voor die in onderdeel b, dat deze bevoegdheden uitsluitend kunnen worden toegepast met het oog op de vaststelling van de identiteit. Andere redenen die kunnen bestaan om snel bij een (mogelijk) overleden persoon te willen zijn, of de laatste bekende verblijfplaats te willen onderzoeken, kunnen niet op grond van deze bevoegdheid worden verwezenlijkt.

Artikel 18, tweede lid, onderdeel c

De politie kan ook onderzoek verrichten aan de kleding van de overledene en aan de voorwerpen die de overledene bij zich draagt, voor zover dat redelijkerwijs nodig is om de identiteit van de onbekende overledene vast te kunnen stellen. Van deze bevoegdheid zal sneller gebruik worden gemaakt dan van de bevoegdheid uit onderdeel a en onderdeel b. Deze bevoegdheid kan bijvoorbeeld worden ingezet op het moment dat iemand in het publieke domein komt te overlijden en de identiteit van die persoon niet onmiddellijk te achterhalen is. In dat geval kan de ambtenaar van politie op grond van deze bevoegdheid bijvoorbeeld op zoek gaan naar een portemonnee waarvan de inhoud mogelijk de identiteit van de overledene kan onthullen (bankpas, of identiteitsbewijs). Onder het onderzoek aan de kleding wordt verstaan: het aftasten en het doorzoeken van de kleding en het geheel of gedeeltelijk laten ontdoen of ontdoen van de kleding. Met het geheel of gedeeltelijk (laten) ontdoen van de kleding kunnen intieme delen van het lichaam worden ontbloot. Anders dan bij vergelijkbaar strafvorderlijk onderzoek bij een (levende) verdachte, is hiervoor geen bevel van de officier van justitie nodig. Dit vereiste wordt in het geval van een overledene niet gesteld omdat overledenen ten opzichte van levende personen in mindere mate bescherming toekomt van het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Dat neemt niet weg dat het onderzoek aan de kleding van een overledene niet verder mag gaan dan redelijkerwijs noodzakelijk is voor de identificatie. Er moet met andere woorden worden voldaan aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit en respectvol met het lichaam van de overledene worden omgegaan.

Artikel 19 (Aanvullende bevoegdheden ter identificatie onbekende overledene)

Artikel 19, eerste lid

Op grond van artikel 18 draagt de burgemeester zorg voor de vaststelling van de identiteit indien die identiteit niet vaststaat en er geen overlijdensonderzoek wordt verricht. Het zal niet altijd mogelijk zijn om die identiteit met de bevoegdheden die in artikel 18 zijn opgenomen daadwerkelijk vast te stellen. Als dat niet lukt, heeft de burgemeester op grond van artikel 19, eerste lid, drie aanvullende bevoegdheden. Deze bevoegdheden mag de burgemeester uitsluitend inzetten als het noodzakelijk is voor de vaststelling van de identiteit. Dat betekent dat minder ingrijpende bevoegdheden niet tot vaststelling van de identiteit moeten kunnen leiden. Daarnaast geschiedt de uitoefening van deze bevoegdheden in het licht van de algemene zorgplicht, bedoeld in artikel 18, eerste lid.

Onderdeel a

Ten eerste kan de burgemeester een arts opdracht geven lichaamsmateriaal af te nemen ten behoeve van een DNA-onderzoek dat gericht is op het vergelijken van DNA-profielen en het vaststellen van verwantschap. Deze bevoegdheid bezit de burgemeester op dit moment reeds op grond van artikel 21, derde lid, Wlb. Ten opzichte van artikel 21, derde lid, Wlb worden hier twee wijzigingen voorgesteld. In de eerste plaats is de opsporing van vermiste personen als doelstelling voor het afnemen van lichaamsmateriaal geschrapt, omdat deze hulpverleningstaak van de politie (op grond van artikel 3 van de Politiewet 2012) buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel valt. In de tweede plaats wordt voorgesteld om af te bakenen en te expliciteren waarop het genoemde DNA-onderzoek zich mag richten. De definitie van DNA-onderzoek is opgenomen in artikel 1.

Onderdelen b en c

Deze onderdelen komen overeen met artikel 21, vierde lid Wlb.

Artikel 19, tweede lid

Dit artikellid is nieuw ten opzichte van de Wlb, die een grondslag ontbeert voor de verwerking van afgenomen lichaamsmateriaal als bedoeld in artikel 21, derde lid, Wlb ten behoeve van DNA-onderzoek. Het tweede lid voorziet derhalve in de benodigde wettelijke grondslag voor de verwerking van het lichaamsmateriaal en de aan de hand daarvan opgestelde DNA-profielen. De politie wordt onder gezag van de burgemeester belast met deze taak. Daarbij wordt in het bijzonder bedoeld op de opslag en het bewaren van het lichaamsmateriaal en het opstellen (bepalen) en verwerken van de DNA-profielen in de DNA-databank voor vermiste personen en ongeïdentificeerde overledenen van de politie. In een algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de uitvoering van deze taak. Daartoe behoren in ieder geval regels over de bewaartermijnen en de gevallen waarin lichaamsmateriaal en DNA-profielen moeten worden vernietigd.

Artikel 19, derde lid

Onderdeel a

Dit onderdeel komt overeen met artikel 21, vijfde lid, Wlb. Als het de burgemeester bekend is dat de in het eerste tot en met derde lid genoemde handelingen al hebben plaatsgevonden in het kader van een strafvorderlijk onderzoek, worden die handelingen niet nogmaals verricht. Zo wordt voorkomen dat meer dan een keer eenzelfde onderzoek wordt verricht.

Onderdeel b

Uit artikel 18, eerste lid gelezen in samenhang artikel 19, eerste lid volgt dat de bevoegdheden uit artikelen 18 en 19 in beginsel niet kunnen worden toegepast tijdens het overlijdensonderzoek. In het derde lid, onderdeel b is evenwel tot uitdrukking gebracht dat de bevoegdheden genoemd in artikel 19 geldt ook kunnen worden toegepast indien het overlijdensonderzoek niet tot vaststelling van de identiteit heeft geleid en het overlijdensonderzoek niet wordt opgevolgd door de uitoefening van bevoegdheden uit het Wetboek van Strafvordering (zie de toelichting op artikel 15).

Artikel 20 (Registratie vastgestelde identiteit overledene)

Dit artikel is nieuw ten opzichte van de Wlb en fungeert als de noodzakelijke administratieve schakel tussen de feitelijke identificatie van een overledene en de registratie daarvan in de registers van de burgerlijke stand. De bepaling ziet op de situatie waarin een overledene aanvankelijk onbekend was, maar waarbij de identiteit alsnog is vastgesteld na toepassing van de bevoegdheden genoemd in de artikelen 18 en 19. Zodra de identiteit van de overledene is vastgesteld, wordt deze vastgelegd in het register van overlijden. De ambtenaar van de burgerlijke stand ontvangt hiervan bericht en registreert de persoonsgegevens van de overledene. Deze registratie is van belang omdat de overledene daarmee niet langer als onbekend staat geregistreerd, de BRP kan worden bijgewerkt en eventuele nabestaanden officieel kunnen worden geïnformeerd. Indien het lichaam reeds was begraven als onbekende overledene, vormt deze registratie tevens de grondslag voor de houder van de begraafplaats om de registers aan te passen en de nabestaanden te faciliteren bij een eventueel verzoek tot opgraving en herbestemming (artikel 33).

Artikel 21 (Gezag over de politie)

Het vaststellen van de identiteit van een onbekende overledene in die gevallen waarin geen overlijdensonderzoek is uitgevoerd, maakt geen onderdeel uit van de reguliere politietaak bedoeld in artikel 3 van de Politiewet 2012. Artikel 11 van de Politiewet 2012 is op de uitoefening van deze bevoegdheid dan ook niet van toepassing. Het voorgestelde artikel 21 stelt buiten twijfel dat politieambtenaren die handelingen verrichten ten behoeve van de identificatie van een overledene (artikelen 18 en 19), handelen onder gezag van de burgemeester.

§ 7. Sectie of ander geneeskundig onderzoek

Artikel 22 (Sectie of ander geneeskundig onderzoek met toestemming)

Dit artikel vormt de wettelijke grondslag voor het verrichten van klinische sectie en ander geneeskundig onderzoek op het lichaam van een overledene op basis van toestemming. Dit artikel komt inhoudelijk overeen met artikel 72 Wlb, maar de reikwijdte is verbreed naar ander geneeskundig onderzoek. Sectie houdt het openen van het lichaam in en betreft het meest verstrekkende onderzoek. Door de verbreding wordt verduidelijkt dat ook andere vormen van onderzoek mogelijk zijn en onder het toestemmingsregime vallen. In tegenstelling tot de bijzondere bestemming 'ontleding' (artikel 73) blijft het lichaam bij onderzoek op grond van dit artikel in de regel grotendeels intact. Het doel van dergelijk onderzoek is veelal het opsporen van de doodsoorzaak.

Artikel 22, eerste lid

Het eerste lid bepaalt dat sectie of ander geneeskundig onderzoek alleen kan worden verricht indien de overledene daarvoor bij leven toestemming heeft gegeven, met schriftelijk verklaring. Uitgangspunt hierbij is het zelfbeschikkingsrecht van de overledene, dat op grond van artikel 11 van de Grondwet (onaantastbaarheid van het lichaam) doorwerkt na het overlijden. In overeenstemming met artikel 5 kan deze wilsverklaring ook worden afgelegd door personen die civielrechtelijk niet bekwaam zijn tot het maken van een uiterste wil (zie toelichting op artikel 5).

Artikel 22, tweede lid

Het tweede lid bevat een regeling voor toestemming voor sectie voor ander geneeskundig onderzoek bij een minderjarige jonger dan zestien jaar. In dat geval dienen de ouder(s) die het gezag uitoefenden of de voogd toestemming te geven.

Artikel 22, derde lid

Indien de overledene zelf geen wens heeft vastgelegd, voorziet dit lid in een strikte hiërarchische rangorde van personen die vervangende toestemming kunnen verlenen. Deze volgorde begint bij de partner (echtgenoot, geregistreerd partner of andere levensgezel), gevolgd door de naaste direct bereikbare meerderjarige bloed- of aanverwanten tot en met de derde graad. Van onbereikbaarheid is sprake indien herhaalde pogingen tot contact zonder resultaat zijn gebleven,³¹⁶ hetgeen wegens de medische urgentie van sectie spoedig na overlijden moet worden vastgesteld. Indien binnen eenzelfde graad (bijvoorbeeld tussen kinderen of ouders) verschil van mening bestaat, kan niet van toestemming in de zin van het wetsvoorstel worden gesproken en mag het onderzoek niet plaatsvinden.³¹⁷

Artikel 22, vierde lid

Het vierde lid bevat een specifieke regeling voor de overleden minderjarige van zestien jaar of ouder. Indien de minderjarige geen toestemming heeft verleend, kan vervangende toestemming worden gegeven door de ouder(s) die het gezag uitoefenden of door de voogd.

Artikel 23 (Sectie of ander geneeskundig onderzoek op last van de overheid)

Dit artikel vormt de wettelijke grondslag voor het verrichten van klinische sectie of ander geneeskundig onderzoek op last van de overheid. Het komt inhoudelijk vrijwel overeen met artikel 73 Wlb, maar is net als artikel 22 verbreed naar ander geneeskundig onderzoek waardoor ook minder ingrijpende vormen van medisch onderzoek onder dit regime vallen (zie verder toelichting bij artikel 22). Daarnaast wordt in het eerste lid, onderdeel a, niet langer gesproken over een bevel van een "gerechtigde" autoriteit, maar over een bevel van een "bevoegde" autoriteit. Voor deze term is gekozen omdat deze meer toekomstbestendig is. Een inhoudelijke wijziging is daarmee niet beoogd. Het gaat steeds om de autoriteit die in een strafvorderlijk kader bepaalde strafvorderlijke bevoegdheden kan (laten) uitoefenen. Doorgaans is dat de officier van justitie.

Artikel 23, eerste lid

Het eerste lid bepaalt dat het lichaam van een overledene in drie gevallen op last van de overheid aan een sectie of ander geneeskundig onderzoek kan worden onderworpen. Het gaat om situaties die een uitzondering vormen op het in artikel 22 opgenomen uitgangspunt dat sectie alleen plaatsvindt met toestemming van de overledene of de in die bepaling genoemde nabestaanden.

De eerste uitzondering doet zich voor indien er sprake is van een bevel van een bevoegde autoriteit in verband met een strafrechtelijk onderzoek (onderdeel a). Het gaat dan om een sectie op grond van het Wetboek van Strafvordering. Op dit moment vindt die plaats na inbeslagname

³¹⁶ Kamerstukken II 1980/81, 11256, nr. 10, p. 9.

³¹⁷ Kamerstukken II 1975/76, 11256, nr. 6, p. 25.

van het lichaam op grond van artikel 94 van het Wetboek van Strafvordering, waarna de officier van justitie een deskundige aanwijst om de sectie te verrichten op grond van artikel 150 van het Wetboek van Strafvordering. Artikel 23 geeft dus aan dat het mogelijk is om een sectie te verrichten op grond van het Wetboek van Strafvordering, maar voor het daadwerkelijk verrichten daarvan wordt het bestaande regime in het Wetboek van Strafvordering gevolgd. In de tweede plaats kan het gaan om een verzoek van de inspecteur-generaal van de Inspectie gezondheidszorg en jeugd (onderdeel b). Dit kan noodzakelijk zijn vanwege epidemiologische overwegingen, zoals het opsporen van besmettelijke ziekten, tuchtrechtelijke procedures of het borgen van de kwaliteit van de doodsoorzakenstatistiek.³¹⁸ In de derde plaats kan het gaan om een verzoek van de voorzitter van de Onderzoeksraad voor veiligheid (onderdeel c). Dit is met name aan de orde bij het onderzoek naar de oorzaak van ongevallen, bijvoorbeeld in de luchtvaart of bij spoorwegincidenten, waarbij het initiatief ligt bij de raad die het onderzoek uitvoert.³¹⁹

Artikel 23, tweede lid

In het tweede lid is geregeld dat de persoon of de personen, genoemd in artikel 22, tweede tot en met vierde lid, van de sectie of ander geneeskundig onderzoek op last van de overheid in kennis wordt of worden gesteld. Het OM heeft gevraagd wat de toegevoegde waarde van deze plicht is, omdat slachtoffers, inclusief nabestaanden, op grond van het Wetboek van Strafvordering ook moeten worden geïnformeerd. De informatieverplichting op grond van de onderhavige bepaling houdt in dat nabestaanden worden geïnformeerd over het feit *dat* op grond van het eerste lid een sectie zal worden verricht. Het is voor de nabestaanden van belang te weten dat het lichaam aan een sectie wordt onderworpen, bijvoorbeeld met het oog op het plannen van de uitvaart.³²⁰ In het geval van een sectie op grond van het eerste lid, onderdeel a – een sectie dus op grond van het Wetboek van Strafvordering – zal het lichaam in beslag worden genomen op grond van artikel 94 van het Wetboek van Strafvordering. Vanaf dat moment zal het regime van het Wetboek van Strafvordering over het voldoen aan informatieverplichtingen gaan gelden.

In lijn met de jurisprudentie en de wettelijke rangorde behoeven niet alle nabestaanden te worden geïnformeerd.³²¹ Het volstaat de informatie te verstrekken aan degene die op grond van de hiërarchie in artikel 22, tweede tot en met vierde lid, bij voorrang toestemming had kunnen geven. Om de integriteit van de procedure te waarborgen, dient de arts die het onderzoek uitvoert zich er op grond van artikel 23 vooraf van te vergewissen dat de nabestaanden inderdaad in kennis zijn gesteld.

Artikel 24 (Bijzondere vereisten sectie of ander geneeskundig onderzoek)

Dit artikel komt overeen met artikel 75 Wlb en is, net als de artikelen 22 en 23, verbreed naar ander geneeskundig onderzoek. Het artikel bepaalt dat de sectie of het andere geneeskundige onderzoek uitsluitend door een arts mag worden verricht. Gelet op de ingrijpende aard van deze handelingen en de noodzakelijke eerbied voor de menselijke waardigheid en de lichamelijke integriteit, is medische deskundigheid een strikt vereiste. Voorafgaand aan de uitvoering van deze handelingen moet de arts die het onderzoek verricht zich er vooraf van verzekeren dat een andere arts het intreden van de dood heeft vastgesteld. Naast de vaststelling van de dood rust op de uitvoerend arts de plicht om te controleren of aan de vereisten van artikel 22 (toestemming) of artikel 23 (last van de overheid) is voldaan. Dit betekent dat de arts moet verifiëren of er een rechtsgeldige wilsverklaring, vervangende toestemming van nabestaanden of een officieel bevel van een bevoegde autoriteit aanwezig is. De arts kan hierbij een schriftelijke verklaring verlangen van de arts die de dood heeft geconstateerd.³²²

Hoofdstuk 3. Algemene procedures voor de bestemming

§ 1. Verlof door ambtenaar burgerlijke stand en opgave doodsoorzaak

Artikel 25 (Verlof tot bestemming)

Dit artikel moet waarborgen dat het lichaam van een overledene pas een bestemming mag krijgen nadat de schouw of een ander onderzoek heeft plaatsgevonden en de ambtenaar van de

³¹⁸ *Kamerstukken II* 1970/71, 11256, nr. 3, p. 15.

³¹⁹ *Kamerstukken II* 2002/03, 28635, nr. 5.

³²⁰ Vgl. D.Y.A. van Meersbergen, *Tekst en commentaar Gezondheidsrecht*, aant. 2 bij artikel 73.

³²¹ *Kamerstukken II* 1982/83, 11256, nr. 42.

³²² *Kamerstukken II* 1981/82, 11256, nr. 17, p. 16.

burgerlijke stand een verlof tot bestemming heeft afgegeven. In dit artikel is voor de overzichtelijkheid en de leesbaarheid een aantal bepalingen uit de Wlb over de afgifte van het verlof door de ambtenaar van de burgerlijke stand bij elkaar gebracht. Hiermee is geen inhoudelijke wijziging van de betreffende bepalingen beoogd. Het gaat om de artikelen 11, 12, eerste zin, en 13 Wlb.

Artikel 25, eerste lid

In lijn met de modernisering van de wet wordt niet langer gesproken over 'lijkbezorging', maar over 'bestemming'. Waar onder de Wlb nog afzonderlijke verloven voor begraving of crematie bestonden, introduceert dit lid één uniform verlof tot bestemming. Dit verlof is geldig voor alle reguliere bestemmingen: begraven, cremeren en resomeren. Hiermee wordt voorkomen dat nabestaanden opnieuw verlof moeten aanvragen indien zij kort voor de uitvaart van bestemmingswijze veranderen. Het verlof wordt, zoals onder de Wlb, kosteloos afgegeven aan de persoon die de zorg voor de bestemming op zich heeft genomen. De afgifte van dit verlof is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht waartegen bezwaar en beroep openstaat.

Artikel 25, tweede lid

Het formulier voor het verlof wordt bij ministeriële regeling vastgesteld. Een belangrijke wijziging ten opzichte van de oude praktijk is dat in het verlof voortaan de laatste vier cijfers van het burgerservicenummer (BSN) van de overledene worden opgenomen. Deze cijfers dienen op grond van artikel 29 door de persoon die de overledene in de kist of een ander omhulsel legt te worden overgenomen op de kist of het andere omhulsel en het begeleidende document. Deze maatregel minimaliseert het risico op persoonsverwisselingen gedurende de uitvaartketen zonder een onevenredige inbreuk te maken op de privacy van de overledene. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.3.1.

Artikel 25, derde lid

De ambtenaar van de burgerlijke stand vervult bij de afgifte van het verlof een lijdelijke rol.³²³ Hij onderzoekt in beginsel niet of de gevraagde bestemming overeenstemt met de (vermoedelijke) wens van de overledene, tenzij hem een expliciet geschil tussen nabestaanden bekend is.³²⁴ De ambtenaar mag het verlof uitsluitend verlenen indien aan één van de in het derde lid, onderdelen a en b, genoemde voorwaarden is voldaan.

Volgens onderdeel a is een verklaring van natuurlijk overlijden (A-verklaring) afgegeven door de behandelend arts of de forensisch arts. Bij minderjarigen moet uit deze verklaring bovendien blijken dat aan de overlegplicht met de forensisch arts is voldaan (artikel 10, tweede lid). Volgens onderdeel b is een verklaring van geen bezwaar tegen de bestemming afgegeven door de officier van justitie. Dit is aan de orde bij een (mogelijk) niet-natuurlijk overlijden waarbij het lichaam na onderzoek is vrijgegeven.

In afwijking van de reguliere procedure is geen verlof van de ambtenaar nodig voor de herbegraving of crematie van een reeds opgegraven lichaam; in dat geval volstaat een vergunning van de burgemeester of het verlof van de officier van justitie.

Artikel 25, vierde lid

Dit lid bepaalt dat brondocumenten op basis waarvan het verlof is verleend, bij de akte van overlijden bewaard moeten worden. Hiermee blijft de medische en juridische grondslag van de bestemming voor de lange termijn controleerbaar in de registers van de burgerlijke stand. Indien door bijzondere omstandigheden (zoals transport uit het buitenland) geen Nederlandse overlijdensakte voorhanden is, bewaart de ambtenaar van de gemeente waar de bestemming plaatsvindt deze documenten in de eigen administratie.

Artikel 26 (Bevoegde ambtenaar van de burgerlijke stand)

Dit artikel regelt welke ambtenaar van de burgerlijke stand bevoegd is om uitvoering te geven aan de wettelijke taken rond het verlof tot bestemming. De bepaling komt grotendeels overeen met artikel 14 Wlb, maar is aangepast aan de nieuwe terminologie en de verruimde reikwijdte van het

³²³ *Kamerstukken II 1975/76, 11256, nr. 6, p. 6.*

³²⁴ *Idem.*

wetsvoorstel. Anders dan artikel 14 Wlb regelt dit artikel niet welke officier van justitie bevoegd is, omdat dit reeds uit de Wet op de rechterlijke organisatie en het Wetboek van Strafvordering volgt.

Artikel 26, eerste lid

Het uitgangspunt is volgens het eerste lid dat de ambtenaar van de burgerlijke stand van de gemeente waar de overledene in het register van overlijden is ingeschreven, bevoegd is. Deze inschrijving geschiedt door het opmaken van een akte van overlijden conform artikel 1:19f van het Burgerlijk Wetboek. In de praktijk is dit doorgaans de gemeente waar het overlijden feitelijk heeft plaatsgevonden. Door de bevoegdheid te koppelen aan de plaats van inschrijving, wordt geborgd dat het verlot tot bestemming (artikel 25) direct kan worden gekoppeld aan de brondocumenten, zoals de verklaring van natuurlijk overlijden.

Artikel 26, tweede lid

Het tweede lid voorziet in een vangnet voor situaties waarin in Nederland geen akte van overlijden is opgemaakt. Dit kan zich met name voordoen bij lichamen die vanuit het buitenland naar Nederland worden vervoerd voor hun definitieve bestemming. In dergelijke gevallen wordt de ambtenaar van de burgerlijke stand van de gemeente waar de bestemming plaatsvindt, aangemerkt als de bevoegde autoriteit om het verlot te verlenen. Anders dan in artikel 14 Wlb is hier gekozen voor het begrip 'bestemming' in plaats van 'begraven en cremen', zodat ook de nieuw geïntroduceerde bestemming resomatie onder deze bevoegdheid valt.

§ 2. Termijnen

Artikel 27 (Termijnen bestemming)

Dit artikel regelt de wettelijke termijnen waarbinnen een lichaam een bestemming moet krijgen. Het artikel is voortzetting van artikel 16 Wlb. De wijzigingen ten opzichten van dit artikel beogen enerzijds meer ruimte te bieden aan religieuze en persoonlijke wensen voor een spoedig afscheid, en anderzijds de rechtszekerheid te vergroten door een eenduidige berekening van termijnen.

Artikel 27, eerste lid

De maximale termijn waarbinnen de begraafing, crematie of resomatie moet plaatsvinden, is vastgesteld op de tiende dag na de dag van het overlijden. In artikel 16 van de Wlb was deze termijn gesteld op de zesde werkdag. De overstap van werkdagen naar kalenderdagen hangt samen met de nieuwe hoofdregel dat ook op zon- en feestdagen gelegenheid wordt geboden tot bestemming (zie ook de artikelen 55 en 61 Wlb). In paragraaf 4.1.3 wordt hierop nader ingegaan en op de materiële gevolgen van deze aanpassing.

Bij de omzetting van zes werkdagen naar tien kalenderdagen is de ruimst mogelijke termijn uit de oude wet als uitgangspunt genomen (de situatie van een overlijden op zaterdag), zodat nabestaanden in de praktijk onder normale omstandigheden niet minder tijd hebben voor de voorbereiding van een uitvaart. Indien deze termijn door bijzondere omstandigheden niet haalbaar is, kan de burgemeester op grond van artikel 28 uitstel verlenen.

Artikel 27, tweede lid

Een belangrijke wijziging ten opzichte van (artikel 16 van) de Wlb is dat de minimumtermijn van 36 uur voor begraafing is vervallen. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie-Belhaj/Özütok,³²⁵ die verzoekt om begraven binnen 24 uur na overlijden mogelijk te maken voor groepen met een religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging die dit voorschrijft. Het vervallen van deze termijn betekent niet dat er een onvoorwaardelijk recht op begraven binnen 24 uur ontstaat; de schouw moet zijn afgerond en het verlot tot bestemming moet zijn verleend voordat tot begraafing mag worden overgegaan. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.1.3.

Voor crematie en resomatie blijft de minimumtermijn van 36 uur na overlijden gehandhaafd. De reden hiervoor is dat deze vormen van bestemming definitief zijn: na verbranding of resomatie is geen (forensisch) onderzoek aan het lichaam meer mogelijk. De termijn van 36 uur waarborgt dat de officier van justitie voldoende gelegenheid heeft om bij een eventueel vermoeden van een niet-natuurlijk overlijden maatregelen te treffen. Indien er aanwijzingen zijn voor een niet-natuurlijk overlijden, zijn de termijnen uit artikel 27 niet van toepassing zolang de officier van justitie geen

³²⁵ Kamerstukken II 2018/19, 35077, nr. 10.

verklaring van geen bezwaar heeft afgegeven (artikel 16, eerste lid, onder e). Het opsporingsbelang prevaleert in dat geval boven de wens tot een spoedige bestemming.

Conform artikel 95 is de Algemene termijnenwet niet van toepassing op de termijnen in artikel 27. Dit houdt in dat een termijn die eindigt op een zaterdag, zondag of algemeen erkende feestdag niet wordt verlengd tot de eerstvolgende werkdag. Dit sluit aan bij de nieuwe hoofdregel dat ook op zon- en feestdagen gelegenheid wordt geboden tot bestemming. De dag van overlijden is de referentiedatum voor de aanvang van de termijn.

Artikel 28 (Afwijkende termijnen)

Dit artikel biedt de burgemeester de bevoegdheid om in individuele gevallen af te wijken van de wettelijke termijnen voor bestemming zoals vastgelegd in artikel 27. De bepaling betreft een deels aangepaste voortzetting van artikel 17 Wlb. Nieuw ten opzichte van artikel 17 Wlb is dat dit artikel regelt welke belangen de burgemeester meeweegt bij het besluit tot verlenging van de gestelde termijn en bij de raadpleging van een arts meer bestuurlijke flexibiliteit biedt door specifieke wegingsfactoren te benoemen.

Artikel 28, eerste lid

Het eerste lid geeft de burgemeester de discretionaire bevoegdheid om een andere termijn te stellen voor de in dat lid genoemde bestemmingen (begraving, crematie of resomatie). Dit kan zowel een verkorting als een verlenging van de reguliere tiendagetermijn inhouden. Voor crematie en resomatie laat deze bevoegdheid de minimumtermijn van artikel 27, tweede lid, onverlet. Voor afwijking van die minimumtermijn geldt het tweede lid van dit artikel. Verlenging van de termijn wordt in de praktijk vaak verzocht wanneer nabestaanden uit het buitenland moeten overkomen of wanneer er grote drukte is bij begraafplaatsen en crematoria. Verkorting van de termijn kan aan de orde zijn bij gevaar voor de volksgezondheid, bijvoorbeeld bij een infectieziekte. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.1.3. Nieuw ten opzichte van artikel 17 Wlb is dat dit eerste lid nu expliciet de belangen benoemt die de burgemeester bij zijn besluit moet meewegen: de volksgezondheid, de openbare orde en de goede zeden. De bevoegdheid ligt bij de burgemeester van de gemeente waar het lichaam zich bevindt.

Artikel 28, tweede lid

Het tweede lid regelt de bevoegdheid van de burgemeester om toe te staan dat een crematie of resomatie plaatsvindt binnen 36 uur na het overlijden. Voor begraving is deze specifieke toestemming niet langer vereist, omdat de minimumtermijn van 36 uur voor begraven in dit wetsvoorstel is komen te vervallen. Omdat crematie en resomatie onomkeerbare bestemmingen zijn, blijft de betrokkenheid van de officier van justitie hier noodzakelijk om te borgen dat er geen strafvorderlijke belangen of sporen verloren gaan. Deze afwijkmogelijkheid is met name van belang voor geloofsgemeenschappen, zoals hindoes, die om religieuze redenen hechten aan een spoedige crematie. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.1.3.

Artikel 28, derde lid

In tegenstelling tot de Wlb is de burgemeester niet langer verplicht om bij ieder verzoek om een andere termijn als bedoeld in het eerste lid een arts te horen. In veel gevallen, zoals bij verlenging wegens reizende familieleden, heeft een medisch advies immers geen toegevoegde waarde. De burgemeester behoudt echter de mogelijkheid om een arts te consulteren indien medische aspecten, zoals de staat van het lichaam of risico's voor de volksgezondheid, een rol spelen bij de afweging.

Vanwege het zeer spoedeisende karakter van beslissingen over de termijn van bestemming, is in artikel 93 een bijzondere beroepsprocedure geregeld. Tegen een besluit op grond van artikel 28 staat binnen 24 uur beroep open bij de commissaris van de Koning, die onmiddellijk beslist. Om de vereiste snelheid te waarborgen, is de Algemene wet bestuursrecht (met uitzondering van enkele artikelen) en de Algemene termijnenwet op deze procedure niet van toepassing. Een besluit waartegen beroep is ingesteld, treedt op grond van artikel 94 in beginsel niet in werking (schorsende werking). Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.3.17.

§ 3. Registratie overledene

Artikel 29 (Voorziening registratienummer en identificerend middel)

Dit artikel waarborgt de traceerbaarheid en de zekerheid over de identiteit van de overledene gedurende de uitvaartketen. Het doel is te voorkomen dat nabestaanden worden geconfronteerd met de verkeerde overledene of dat lichamen in mortuaria, crematoria of resomatoria onbedoeld worden verwisseld. Deze bepaling zet de lijn voort van artikel 8 Wlb, maar voert enkele belangrijke modernisering en uitbreidingen door.

Artikel 29, eerste lid

In artikel 8, eerste lid, Wlb is reeds verplicht dat een document wordt opgemaakt met een registratienummer en enkele gegevens van de overledene (naam, datum van geboorte en overlijden), en dat een registratienummer vervolgens op de kist of een ander omhulsel wordt aangebracht. Deze bepaling is inhoudelijk overgenomen, waarbij ter verduidelijking een normadressaat is toegevoegd. De persoon die het lichaam in de kist of het omhulsel legt, is verantwoordelijk voor het aanbrengen van dit nummer op de kist en het bijvoegen van een document met de persoonsgegevens. Het document wordt bij het lichaam gevoegd, maar niet in de kist of het omhulsel gelegd. Hierdoor kan aan de hand van het op de kist of het omhulsel aangebrachte registratienummer en het nummer op het bijgevoegde document worden vastgesteld op welke overledene de kist of het omhulsel betrekking heeft, zonder dat deze daarvoor hoeft te worden geopend. Deze werkwijze komt overeen met de huidige praktijk. Verder wordt niet langer een registratienummer vermeld, maar de laatste vier cijfers van het BSN nummer van overledene. Het gebruik van de laatste vier cijfers van het BSN minimaliseert de kans op dubbele nummers op locaties waar meerdere lichamen aanwezig zijn. Deze vier cijfers worden overeenkomstig artikel 25, tweede lid, opgenomen in het verlot tot bestemming.

Artikel 29, tweede lid

Dit lid is nieuw ten opzichte van de Wlb en hangt samen met de verruimde mogelijkheid voor een gezamenlijke bestemming (artikel 4, tweede lid). Wanneer twee of meer lichamen in één kist worden geplaatst, is het essentieel dat zij ook na verloop van tijd, bijvoorbeeld bij een latere opgraving, nog individueel van elkaar onderscheiden kunnen worden. Daarom wordt voor ieder lichaam een afzonderlijk registratienummer gebruikt en op het bij dat lichaam behorende document vermeld. Ook wordt bij ieder lichaam op niet-invasieve wijze een identificerend middel aangebracht, zoals een pols- of enkelbandje. Op de kist of een ander omhulsel worden de registratienummers van de daarin geplaatste lichamen. De bij ieder lichaam behorende documenten worden, overeenkomstig het eerste lid, bijgevoegd en niet in de kist of het omhulsel gelegd.

Artikel 29, derde en vierde lid

Het derde en vierde lid komen, met uitzondering van de toevoeging van resomatie, overeen met artikel 8, tweede en derde lid, Wlb. Het derde lid bepaalt dat niet tot begraving, crematie of resomatie wordt overgegaan dan nadat de houder van de begraafplaats, het crematorium of het resomatorium heeft vastgesteld dat het op de kist of het omhulsel vermelde registratienummer overeenkomt met het nummer vermeld op het document, bedoeld in het eerste lid. Indien er reden is om aan te nemen dat de gegevens op het document, de kist of het omhulsel niet juist zijn, vindt zo mogelijk de identificatie van het lichaam van de overledene, volgens het vierde lid, plaats door twee personen die de overledene bij leven hebben gekend, in aanwezigheid van de houder van de begraafplaats, het crematorium of het resomatorium.

Artikel 29, vijfde lid

Dit artikellid bevat mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de toepassing van het onderhavige artikel. Bijvoorbeeld om voor te kunnen schrijven dat het identificatiemateriaal moet zijn afgestemd op de gekozen bestemming. Het is wenselijk dat bij opgraving de overledenen onderscheiden kunnen worden.

§ 4. Verzorging van het lichaam

Artikel 30 (Conserverende bewerking)

Dit artikel betreft een voortzetting van artikel 71 Wlb. Een belangrijk uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat het lichaam van een overledene binnen de wettelijke termijnen een bestemming krijgt die is gericht op het doen vergaan of verwerken van het stoffelijk overschot. Balseming en andere conserverende bewerkingen staan hiermee in beginsel op gespannen voet, omdat zij het natuurlijke ontbindingsproces vertragen of zelfs geheel verhinderen.

Hoewel de materiële inhoud van het verbod grotendeels ongewijzigd blijft, kent dit artikel ten opzichte van artikel 71 Wlb drie belangrijke verschillen. In lijn met de terminologie van het

wetsvoorstel is het verouderde begrip 'lijk' vervangen door 'lichaam van een overledene' en wordt niet langer gesproken van 'lijkbezorging', maar van 'bestemming'. Daarnaast zijn de uitzonderingen voor thanatopraxie, die onder de Wlb in 2010 via afzonderlijke leden zijn toegevoegd, in dit artikel geïntegreerd in de limitatieve opsomming van het tweede lid. Tot slot zijn de verwijzingen naar de verlofprocedures geactualiseerd en afgestemd op de uniforme verlofregeling van dit wetsvoorstel (artikel 25).

De noodzaak om conservering als hoofdregel te verbieden vloeit voort uit zowel praktische als ethische overwegingen die samenhangen met het beheer van begraafplaatsen.³²⁶ Indien lichamen als gevolg van conservering onvoldoende vergaan, kan dit bij het ruimen van graven na afloop van de grafrusttermijn tot aanzienlijke problemen leiden. Het aantreffen van niet-vergane stoffelijke resten wordt als belastend ervaren door begraafplaatsbeheerders en kan bovendien de nagedachtenis van nabestaanden verstoren. Daarnaast bestaat, behoudens in gevallen van internationaal vervoer (zie artikel 35), bij lichamen die worden gecremeerd of geresomeerd doorgaans geen technische noodzaak tot balseming.

Artikel 30, eerste lid

Onder een conserverende bewerking wordt verstaan iedere handeling waarbij een preparaat, veelal via de bloedbaan, in het lichaam wordt ingebracht teneinde de ontbinding tegen te gaan. Hoewel technisch onderscheid kan worden gemaakt tussen balseming, die is gericht op langdurige of permanente bewaring, en kortdurende conservering, zoals thanatopraxie, vallen beide handelingen onder de reikwijdte van dit verbod,³²⁷ tenzij een van de uitzonderingsgronden van het tweede lid van toepassing is.

Het verbod geldt ongeacht de beoogde bestemming van het lichaam. Ook indien het lichaam is bestemd voor crematie of resomatie, blijft conservering verboden. Tot het moment van de uitvaart behoudt de opdrachtgever immers de mogelijkheid om alsnog voor begraving te kiezen, waardoor de hiervoor genoemde problematiek rond de ontbinding opnieuw aan de orde kan komen.³²⁸ Bovendien bestaat bij lichamen die worden gecremeerd of geresomeerd doorgaans geen technische of functionele noodzaak tot balseming.³²⁹ Het verbod is uitdrukkelijk niet van toepassing indien de conserverende bewerking noodzakelijk is voor de uitvoering van de Wet op de orgaandonatie.³³⁰ In dergelijke gevallen kunnen handelingen ter voorbereiding van de verkrijging van organen of weefsels onmiddellijk na het overlijden worden verricht teneinde de bruikbaarheid en vitaliteit van het transplantaat te waarborgen. Voor deze handelingen is geen ontheffing van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport vereist.

Indien sprake is van een niet-natuurlijk overlijden, dan wel van een gegrond vermoeden daarvan, geldt op grond van artikel 16, eerste lid, onderdeel b, een aanvullende justitiële waarborg. In die gevallen mag uitsluitend met een conserverende bewerking, ook in het kader van orgaandonatie, worden aangevallen of voortgegaan na uitdrukkelijke toestemming van de officier van justitie. Zie ook de toelichting op het tweede lid. Hiermee wordt voorkomen dat medisch relevante sporen of ander bewijsmateriaal door conserveringsvloeistoffen worden aangetast of uitgewist, hetgeen de waarheidsvinding zou kunnen belemmeren.

Artikel 30, tweede lid

In een aantal andere gevallen dan gebruik op grond van de Wet op de orgaandonatie, kan conservering wenselijk zijn. Het tweede lid bevat daarom een aantal uitzonderingen op dit verbod. Deze uitzonderingen zijn gebaseerd op de noodzaak om in specifieke gevallen de hygiëne, de toonbaarheid van de overledene of het algemeen belang te waarborgen.³³¹ Bij elke vorm van conservering blijven de algemene waarborgen voor de bestemming, zoals de schouw en de verlofverlening, onverkort van kracht.³³²

³²⁶ *Kamerstukken II* 1981/82, 11256, nr. 17, p. 14.

³²⁷ *Kamerstukken II* 1997/98, 25864, nr. 1, p. 3-4.

³²⁸ *Kamerstukken II* 1970/71, 11256, nr. 3, p. 14. De stukken waarnaar wordt verwezen hebben geen betrekking op resomatie, die met dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd. De daarin genoemde argumenten gelden evenwel eveneens voor deze vorm van bestemming.

³²⁹ *Kamerstukken II* 1981/82, 11256, nr. 17, p. 14.

³³⁰ Met de inwerkingtreding van de Wet op de orgaandonatie (Stb. 1996, 370) is aan het eerste lid van artikel 71 Wlb toegevoegd dat het verbod niet geldt indien de conserverende bewerking gericht is op het gebruik van delen van het lichaam van een overledene ingevolge de Wet op de orgaandonatie.

³³¹ *Kamerstukken II* 1981/82, 11256, nr. 17, p. 14.

³³² *Kamerstukken II* 1980/81, 11256, nr. 10, p. 9.

Het gaat hier in de eerste plaats om de situatie waarin het lichaam is bestemd in het algemeen belang van de volksgezondheid als bedoeld in artikel 73. Pas nadat het verlof door de burgemeester als bedoeld in artikel 73, derde lid, is verleend, kan worden gesproken van een hiertoe bestemd lichaam. Indien dit verlof niet wordt verleend, moet het lichaam alsnog op de reguliere wijze worden bestemd (begraven, cremen of resumeren) en is conservering op basis van dit onderdeel niet toegestaan. In de tweede plaats gaat het om vervoer van het lichaam naar het buitenland (tweede lid, onderdeel b). Bij grensoverschrijdend vervoer van lichamen kunnen de duur van het transport en de klimatologische omstandigheden in het land van bestemming conservering noodzakelijk maken.³³³ Deze uitzondering sluit aan bij internationale verdragen, zoals de Overeenkomst van Straatsburg, die hygiëne-eisen stellen aan het internationale vervoer van lichamen van overledenen om de volksgezondheid te beschermen. In derde plaats is uitgezonderd een conserverende werking die ten hoogste tien dagen effect heeft (tweede lid, onderdeel c). De conserverende werking die ten hoogste tien dagen effect heeft (lichte balseming, ook bekend als thanatopraxie) is gericht op het afscheid door de nabestaanden van overledenen en hangt samen met de termijn van artikel 27, eerste lid, dat voorschrijft dat begraving, crematie of resomatie uiterlijk geschiedt op de tiende dag na het overlijden. Dit type conserverende bewerking zorgt ervoor dat gedurende een korte tijd de ontbinding van het lichaam wordt geremd, en dat de aanblik van de overledene zo natuurlijk mogelijk is. Onderzoek heeft aangetoond dat thanatopraxie geen nadelige invloed heeft op het ontbindingsproces als een lichaam eenmaal is begraven.³³⁴ Deze wijze van conservering (anders dan met het oog op orgaandonatie) mag niet wordt gestart voordat is vastgesteld dat er geen orgaandonatie zal plaatsvinden, omdat de organen of weefsel na deze conservering niet meer geschikt zullen zijn.

Tot slot is in het tweede lid bepaald dat, in uitzonderlijke gevallen, de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport ontheffing van het verbod op balseming kan verlenen (tweede lid, onderdeel d). Deze ontheffing kan bijvoorbeeld worden verleend ten behoeve van vooraanstaande personen, anders dan de leden van het Koninklijk Huis. Hierbij wordt opgemerkt dat deze wet, en derhalve het verbod op een conserverende bewerking, niet van toepassing is op leden van het Koninklijk Huis (artikel 95). Aan de ontheffing kunnen voorschriften of beperkingen (zoals beperkingen naar tijd of plaats) worden verbonden. De ontheffing vermeldt de wijze en de plaats van de bestemming.

In geval van een niet-natuurlijk overlijden zal, alvorens gestart wordt met de conserverende handelingen, bedoeld in het tweede lid, toestemming van de officier van justitie verkregen moeten worden, hetgeen volgt uit artikel 16, eerste lid, onderdeel b. Hetzelfde geldt voor een conserverende bewerking in het kader van de Wet op de orgaandonatie (artikel 16, eerste lid, onderdeel d).

Artikel 30, derde lid

Dit lid biedt de grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de uitvoering van conserverende bewerkingen. De bepaling is in het bijzonder relevant voor de toepassing van kortdurende conservering (thanatopraxie) als bedoeld in het tweede lid, onder c. Deze delegatiegrondslag dient een tweeledig doel: het waarborgen van de kwaliteit van de uitvoering en het beschermen van de lichamelijke integriteit van de overledene. Hoewel balseming en thanatopraxie handelingen betreffen die aan een overleden persoon worden verricht, vallen zij niet onder de reikwijdte van de voorbehouden handelingen als bedoeld in de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (Wet BIG).³³⁵

De grondslag maakt het mogelijk eisen te stellen aan de opleiding en vakbekwaamheid van degenen die de conserverende bewerking uitvoeren. Onder de Wlb bestond in artikel 71, zesde lid, een vergelijkbare grondslag, die tot op heden evenwel niet is benut. Daarbij gold als uitgangspunt dat de uitvaartbranche in eerste instantie zelf verantwoordelijk is voor het formuleren van normen en kwaliteitseisen. Indien de zelfregulering door de sector ontoereikend blijkt of maatschappelijke zorgen ontstaan over de deskundigheid van uitvoerders, kan op grond van dit artikellid alsnog worden voorzien in bindende opleidings- of registratie-eisen. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.3.2.

³³³ *Kamerstukken II 1970/71*, 11256, nr. 3, p. 14.

³³⁴ *Kamerstukken II 2005/06*, 30696, nr. 3, p. 10.

³³⁵ *Kamerstukken II 2005/06*, 30696, nr. 3, p. 9.

Daarnaast kunnen regels worden gesteld over de technische uitvoering van de bewerking. Daarbij kan worden gedacht aan voorschriften omtrent de samenstelling en concentratie van de gebruikte conserveringsvloeistoffen en de toe te passen methodieken.³³⁶ Dergelijke regels dienen ertoe te waarborgen dat de conservering daadwerkelijk een tijdelijk karakter behoudt (maximaal tien dagen) en het uiteindelijke ontbindingsproces in het graf niet belemmert. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan het uitgangspunt van dit artikel.

De toepassing van de bevoegdheden op grond van dit lid dient steeds te worden gezien in samenhang met artikel 31, op grond waarvan voor iedere conserverende bewerking voorafgaande geïnformeerde toestemming van de overledene of de opdrachtgever is vereist. Indien bij algemene maatregel van bestuur eisen aan de vakbekwaamheid van uitvoerders worden gesteld, kan overtreding daarvan aanleiding geven tot bestuursrechtelijke handhaving of strafrechtelijke sanctionering op grond van dit wetsvoorstel. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.3.16.

Artikel 31 (Invasieve postmortale zorg)

Dit artikel is nieuw ten opzichte van de Wlb. In de praktijk vindt na het overlijden veelal postmortale zorg plaats ter voorbereiding van de opbaring en de uiteindelijke bestemming van het lichaam. Daarbij worden regelmatig invasieve handelingen verricht, zoals het verwijderen van een pacemaker, het hechten van de mond of het uitvoeren van puncties. Aan dit artikel ligt het uitgangspunt ten grondslag dat het recht op onaantastbaarheid van het lichaam, neergelegd in artikel 11 van de Grondwet, in zekere mate doorwerkt na het overlijden. Dit brengt mee dat de overheid of derden niet zonder meer over het lichaam van een overledene kunnen beschikken. Waar de Wlb, behoudens de regeling inzake thanatopraxie, geen specifieke eisen stelde aan invasieve handelingen in de fase van postmortale zorg, wordt met dit artikel expliciet het vereiste van geïnformeerde toestemming (informed consent) wettelijk verankerd.

Onder de Wlb ontbrak, afgezien van de regels omtrent lichte conservering, een specifiek wettelijk kader voor invasieve handelingen in de uitvaartfase. In de praktijk bleek dat voor dergelijke handelingen niet steeds expliciet toestemming van nabestaanden werd gevraagd. Artikel 31 brengt hierin verandering door een expliciete norm te introduceren die inhoudt dat invasieve handelingen uitsluitend mogen worden verricht met voorafgaande toestemming van de daartoe bevoegde persoon. Tevens wordt een informatieplicht geïntroduceerd voor degene die de handeling verricht. Deze dient de beslissingsbevoegde op begrijpelijke wijze te informeren over de aard en de mogelijke gevolgen van de ingreep. De zeggenschap berust primair bij de overledene zelf, voor zover deze bij leven zijn wil kenbaar heeft gemaakt, en bij gebreke daarvan bij degene die op grond van artikel 6 zorgdraagt voor de bestemming van het lichaam. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.3.2.

Artikel 31, eerste lid

Het in het eerste lid voorgestelde verbod tot het verrichten van invasieve handelingen richt zich tot degene die belast is met het gereedmaken van het lichaam voor de bestemming. In de praktijk zal dit veelal een gespecialiseerde overledenenverzorger zijn, handelend in opdracht van de uitvaartverzorger of de nabestaanden. De verantwoordelijkheid voor het verifiëren van de vereiste toestemming rust op degene die de handeling feitelijk uitvoert.

Het eerste lid onderscheidt vier categorieën handelingen waarvoor voorafgaande toestemming is vereist. Onderdeel a ziet op het openen van het lichaam ten behoeve van het verwijderen van medische hulpmiddelen, zoals een pacemaker, een implanteerbare cardioverter-defibrillator (ICD), een neurostimulator of een inwendige medicatiepomp. Verwijdering van dergelijke hulpmiddelen is veelal technisch noodzakelijk bij crematie of resomatie om schade aan installaties te voorkomen. Onderdeel b betreft reconstructieve handelingen die zijn gericht op herstel van het uiterlijk van de overledene, bijvoorbeeld wanneer deze als gevolg van een ongeval ernstig is verminkt of onherkenbaar is geworden. Daarbij kan worden gedacht aan het hechten van wonden of het verplaatsen van huidweefsel teneinde de toonbaarheid voor nabestaanden te herstellen. Onderdeel c heeft betrekking op het verrichten van puncties, zoals een gas- of ascitespunctie. Dergelijke handelingen worden doorgaans verricht om zwelling van het lichaam tijdens de opbaring tegen te gaan. Onderdeel d ziet op conserverende bewerkingen, waaronder balseming, voor zover toegestaan na ontheffing, en kortdurende conservering (thanatopraxie) als bedoeld in artikel 30.

³³⁶ *Kamerstukken II 2005/06, 30696, nr. 3, p. 20.*

Omdat deze handelingen het inbrengen van vloeistoffen via de bloedbaan omvatten, vormen zij een ingrijpende aantasting van de lichamelijke integriteit.

De zeggenschap over (de integriteit van) het lichaam berust primair bij de overledene zelf. Indien deze bij leven toestemming heeft verleend, bijvoorbeeld in een schriftelijke wilsverklaring of donorregistratie, is die wilsuiting leidend. Bij het ontbreken daarvan komt de beslissingsbevoegdheid toe aan degene die op grond van artikel 6 zorgdraagt voor de bestemming van het lichaam.

Toestemming kan uitsluitend worden verleend op basis van de begrijpelijke informatie, bedoeld in het tweede lid. Hoewel de toestemming mondeling kan worden gegeven, volstaat het niet dat deze impliciet besloten ligt in algemene voorwaarden van een uitvaartondernemer. Vereist is dat sprake is van een bewuste en specifieke instemming met de betreffende handeling, waarbij de mogelijke meerwaarde (bijvoorbeeld voor de toonbaarheid van het lichaam) wordt afgewogen tegen de inbreuk op de lichamelijke integriteit.

Artikel 31, tweede lid

Het tweede lid beoogt de informatiepositie te waarborgen van degene die toestemming moet geven voor een invasieve handeling. Omdat invasieve postmortale zorg een inbreuk vormt op de lichamelijke integriteit van de overledene, is toestemming slechts rechtsgeldig indien deze berust op volledige en begrijpelijke informatie (informed consent). Waar de Wlb geen algemene eisen stelde aan de informatievoorziening bij dergelijke handelingen, introduceert dit lid een expliciete informatieplicht voor degene die de handeling verricht of laat verrichten.

Voorafgaand aan de ingreep dient informatie te worden verstrekt over de aard van de handeling, de gevolgen daarvan voor het lichaam en de reden waarom de handeling wenselijk wordt geacht, bijvoorbeeld ter bevordering van de toonbaarheid van de overledene tijdens de opbaring. Op basis van deze informatie kan de beslissingsbevoegde een weloverwogen afweging maken tussen het belang van een respectvolle nagedachtenis en de bescherming van de lichamelijke integriteit van de overledene.

De informatieplicht rust op degene die de handeling verricht of laat verrichten. In de praktijk zal de uitvaartverzorger daarbij vaak optreden als intermediair tussen de nabestaanden en de gespecialiseerde verzorger. De uitvaartverzorger kan de informatieverstrekking en toestemming faciliteren, maar kan niet in de plaats treden van degene die bevoegd is toestemming te verlenen. Die bevoegdheid berust bij degene die op grond van artikel 6 zorgdraagt voor de bestemming van het lichaam, dan wel bij de overledene zelf indien deze bij leven een wilsverklaring heeft opgesteld. De verstrekte informatie dient begrijpelijk te zijn, mede gelet op de emotioneel belastende omstandigheden waarin nabestaanden zich veelal bevinden. Om die reden volstaat het niet dat toestemming impliciet besloten ligt in algemene voorwaarden van een uitvaartonderneming. Vereist is een bewuste en op de specifieke handeling gerichte instemming. Hoewel toestemming mondeling kan worden verleend, dient de informatieverstrekking daaraan vooraf te gaan.

Indien de overledene reeds bij leven toestemming heeft gegeven voor invasieve handelingen, bijvoorbeeld in een wilsverklaring als bedoeld in artikel 5, rust de informatieplicht op degene die deze toestemming vastlegt. Daarmee wordt gewaarborgd dat ook de overledene zelf op basis van toereikende informatie invulling heeft kunnen geven aan diens zelfbeschikkingsrecht.

Artikel 31, derde lid

Dit artikellid biedt de grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de uitvoering van invasieve postmortale handelingen. Deze bevoegdheid strekt tot waarborging van de kwaliteit van de postmortale zorg en ter bescherming van de lichamelijke integriteit van de overledene. Hoewel postmortale zorg thans niet wordt aangemerkt als een voorbehouden handeling in de zin van de Wet BIG, brengen de in het eerste lid genoemde handelingen, zoals puncties en het openen van het lichaam, een directe inbreuk op de onaantastbaarheid van het lichaam met zich. Artikel 11 van de Grondwet vereist dat dergelijke inbreuken op een toereikende wettelijke grondslag berusten.

Het derde lid maakt het mogelijk eisen te stellen aan de opleiding en vakbekwaamheid van degenen die deze handelingen uitvoeren. Onder artikel 71, zesde lid, Wlb bestond reeds een vergelijkbare grondslag voor thanatopraxie, die tot op heden niet is benut omdat het uitgangspunt van de regering is dat de uitvaartbranche primair zelf verantwoordelijk is voor het ontwikkelen van kwaliteitsnormen en professionele standaarden. Indien de zelfregulering door de sector ontoereikend blijkt of maatschappelijke zorgen ontstaan over de deskundigheid van uitvoerders,

kan op grond van dit artikellid alsnog worden voorzien in bindende opleidings- of registratie-eisen. Bij de invoering van dergelijke eisen zal steeds worden getoetst aan de vereisten van noodzakelijkheid en proportionaliteit overeenkomstig de Europese Dienstenrichtlijn.

Daarnaast biedt dit lid ruimte om regels te stellen over de wijze waarop invasieve handelingen worden uitgevoerd, evenals over de procedure rond toestemmingverlening en de daarbij behorende informatieplicht. Hiermee kan worden voorkomen dat toestemming voor ingrijpende handelingen onvoldoende expliciet wordt gevraagd of impliciet wordt opgenomen in algemene voorwaarden. Nadere regels kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de wijze waarop informatie over de aard en gevolgen van de handeling wordt verstrekt, zodat nabestaanden in een emotioneel belastende situatie een weloverwogen en geïnformeerde beslissing kunnen nemen.

Gelet op de emotionele impact van invasieve postmortale handelingen en de onomkeerbaarheid van eventuele fouten, is naleving van de gestelde kwaliteitseisen van groot belang. Overtreding van de regels omtrent het toestemmingsvereiste voor invasieve postmortale zorg is daarom in artikel 89 aangemerkt als een zware overtreding.

§ 5. Overheidszorg bestemming lichaam

Artikel 32 (Zorg burgemeester)

Dit artikel vormt de centrale vangnetbepaling van het wetsvoorstel en betreft een voortzetting van de artikelen 20 en 21 Wlb. Het doel is te borgen dat elk lichaam van een overledene op waardige wijze wordt geschouwd en een bestemming krijgt, ook wanneer er geen nabestaanden zijn of wanneer niemand daarin overeenkomstig de wet voorziet. Omdat de bestemming van een lichaam van een overledene een maatschappelijke verantwoordelijkheid is, draagt de burgemeester daar namens de overheid zorg voor. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.3.11.

Artikel 32, eerste lid

Het eerste lid bepaalt wie de schouw en de bestemming van het lichaam van een overledene moet regelen indien niemand daartoe maatregelen neemt. Zoals hiervoor is toegelicht, betreft dit een vangnetbepaling die waarborgt dat ieder lichaam wordt geschouwd en een bestemming krijgt. Een noodzakelijke voorwaarde daarvoor is dat de burgemeester in de gelegenheid wordt gesteld deze verantwoordelijkheid te vervullen. Daarom rust op degene die het lichaam onder zich heeft, zoals een ziekenhuis, verpleeghuis of de vinder van een lichaam, de verplichting de burgemeester te waarschuwen. Dit dient zo spoedig mogelijk te gebeuren, maar uiterlijk op de derde dag na het overlijden of de vinding van het lichaam. Deze termijn biedt een redelijke gelegenheid om alsnog nabestaanden te achterhalen voordat de overheid de verantwoordelijkheid overneemt.

Daarnaast verduidelijkt het eerste lid welke burgemeester bevoegd is indien niemand voorziet in de schouw of de bestemming van het lichaam. Dit is de burgemeester van de gemeente waar het lichaam als eerste is aangetroffen. Dat het lichaam vervolgens naar een mortuarium in een andere gemeente wordt overgebracht, doet aan deze bevoegdheid niet af. Deze bevoegdheid kan de burgemeester niet overdragen. Zie hierover ook de toelichting op het tweede lid.

Artikel 32, tweede lid

Uit het tweede lid volgt dat de zorgplicht van de burgemeester de schouw, het vervoer, de bewaring en de bestemming van het lichaam omvat. De burgemeester draagt er allereerst zorg voor dat het lichaam door een forensisch arts wordt geschouwd, zodat de aard van het overlijden en de doodsoorzaak kunnen worden vastgesteld. Daarnaast omvat de zorgplicht het vervoer van het lichaam naar een geschikte bewaarplaats en de bewaring daarvan ten behoeve van de bestemming. Hiermee wordt verduidelijkt dat ook deze werkzaamheden onder de verantwoordelijkheid van de burgemeester vallen. De uiteindelijke bestemming van het lichaam geschiedt door begraving, crematie of resomatie. Een belangrijke beperking van de zorgplicht is dat de burgemeester niet kan besluiten tot ontleding van het lichaam in het algemeen belang van de volksgezondheid (artikel 73), bestemming ten behoeve van forensisch wetenschappelijk onderzoek (artikel 74) of een nieuwe bestemming in het kader van een experiment als bedoeld in artikel 76, tenzij de overledene zijn lichaam daarvoor bij leven uitdrukkelijk heeft bestemd. Hiermee wordt voorkomen dat lichamen waarvoor niemand verantwoordelijkheid neemt zonder voorafgaande wilsverklaring een van deze bijzondere bestemmingen krijgen. Voor een experimentele nieuwe bestemming geldt bovendien dat deze alleen aan de orde kan zijn indien bij algemene maatregel van bestuur toepassing is gegeven aan artikel 76. Door de verwijzing naar artikel 6, tweede lid, neemt de burgemeester in deze situatie de positie van opdrachtgever in. Hij is daarmee bevoegd het verlot tot bestemming aan te vragen en draagt verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de bestemming overeenkomstig de wet. Daarbij rusten op hem tevens de

verplichtingen die voor een opdrachtgever uit deze wet voortvloeien, waaronder de informatieplicht jegens eventueel later getraceerde nabestaanden.

Artikel 32, derde lid

Dit lid geeft een ambtenaar van politie of de burgemeester de bevoegdheid om een woning zonder toestemming te betreden teneinde de schouw of de bestemming te faciliteren. Hoewel het wetsvoorstel deze bevoegdheid verleent, dienen de regels van de Algemene wet op het binnentreden (Awbi) strikt te worden nageleefd. Dit betekent dat doorgaans een schriftelijke machtiging is vereist, tenzij sprake is van een onmiddellijk gevaar voor de veiligheid of van de noodzaak tot het verlenen van hulp (artikel 7 Politiewet 2012). Deze betredingsbevoegdheid dient een administratief doel (het vangnet voor bestemming) en moet worden onderscheiden van de bevoegdheid in artikel 15. Artikel 15 wordt uitgeoefend onder gezag van de officier van justitie bij een vermoeden van een niet-natuurlijk overlijden, terwijl artikel 32 ziet op de gemeentelijke zorgplicht onder gezag van de burgemeester.

De burgemeester kan deze bevoegdheid niet delegeren en mandaat wordt, gelet op de aard van de zorgplicht, niet opportuun geacht. Is een burgemeester niet in de gelegenheid om de bevoegdheid zelf uit te oefenen, dan geldt hiervoor de vervangingsregeling op grond van de Gemeentewet. De vervanger van de burgemeester kan deze bevoegdheid dan uitoefenen. De feitelijke uitvoering (zoals vervoer en bewaring) kan de burgemeester wel overlaten aan derden, zoals een uitvaartondernemer of een samenwerkingsverband. Daarbij geldt dat mortuaria lichamen niet mogen 'vasthouden' (retentierecht) om betaling af te dwingen, aangezien de zeggenschap over de bestemming dwingend bij de burgemeester als opdrachtgever ligt. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.1.7.

Relevant bij de toepassing van dit artikel zijn de artikelen 33 en 34. Indien het een onbekende overledene betreft, is de burgemeester verplicht tot begraving en geldt een grafrusttermijn van 50 jaar (artikel 33). De kosten voor de bestemming van een lichaam waarvoor de burgemeester op grond van dit artikel zorg draagt, komen ten laste van de gemeente. Op grond van artikel 34 kan de burgemeester deze kosten met voorrang verhalen op de nalatenschap, verzekeringen of onderhoudsplichtige familieleden.

Artikel 33 (Bestemming onbekende overledene)

Dit artikel bevat een specifieke regeling voor de bestemming van lichamen van overledenen van wie identiteit niet is vastgesteld. Hoewel dit artikel nieuw is ten opzichte van de Wlb, vormt het een codificatie van de bestaande praktijk waarbij de burgemeester verantwoordelijk is voor onbekende overledenen.

Artikel 33, eerste lid

Het eerste lid wijst de burgemeester van de gemeente waar het lichaam is aangetroffen aan als de verantwoordelijke autoriteit voor de bestemming van een onbekende overledene. Deze taak treedt in werking zodra de identiteit niet is komen vast te staan na toepassing van de reguliere identificatiemaatregelen door de politie of na aanvullend onderzoek onder gezag van de burgemeester (artikelen 18 en 19). Het beleggen van deze zorgplicht bij de burgemeester waarborgt dat onbekende overledenen niet aan hun lot worden overgelaten en een waardige bestemming krijgen. Het eerste lid is nieuw ten opzichte van de Wlb, maar dat de burgemeester voor deze gevallen de zorg draagt, is ook nu al af te leiden uit artikel 21, eerste lid, Wlb. Omdat in die gevallen aannemelijk is dat niemand zal voorzien in de bestemming van het lichaam van de overledene, zal dit in de praktijk al voor de zorg van de burgemeester komen.

Artikel 33, tweede lid

Het tweede lid komt overeen met artikel 21, zesde lid, Wlb. Voor een onbekende overledene is de keuzevrijheid ten aanzien van de bestemming wettelijk ingeperkt in het tweede lid: het lichaam moet worden begraven. Crematie, resomatie of andere vormen van bestemming zijn voor onbekende overledenen uitgesloten. De reden hiervoor is gelegen in het justitiële en maatschappelijke belang: begraving is de enige vorm van bestemming die omkeerbaar is, waardoor het lichaam beschikbaar blijft voor eventueel noodzakelijk identificatieonderzoek op een later tijdstip.

In lijn met de verantwoordelijkheid voor de identificatie wordt de burgemeester aangemerkt als de rechthebbende op het graf. Dit stelt hem in staat om beslissingen te nemen over het graf in het kader van zijn zorgplicht. Voorts geschiedt de begraving in een enkelvoudig particulier graf om te voorkomen dat de grafrust van anderen de toegang tot het lichaam voor later onderzoek zou

belemmeren. Voor onbekende overledenen geldt bovendien een verlengde grafrusttermijn van minimaal vijftig jaar (conform artikel 47), om de kans op identificatie gedurende een langere periode te maximaliseren.

Artikel 33, derde lid

Indien de identiteit van de overledene na de begraafing alsnog wordt vastgesteld, rust op de burgemeester op grond van het derde lid de plicht om de nabestaanden en de houder van de begraafplaats te informeren. Deze mededeling is van belang voor de nagedachtenis en stelt nabestaanden in de gelegenheid om alsnog afscheid te nemen bij een gemarkeerd graf. Zodra de identiteit bekend is, kunnen nabestaanden bovendien besluiten om het grafrecht over te nemen of het lichaam op te graven voor een herbestemming elders.

Artikel 34 (Voorziening in de kosten door de gemeente)

Dit artikel vervult de financiële vangnetfunctie en vormt de tegenhanger van de zorgplicht van de burgemeester, zoals neergelegd in artikel 33 (voorheen de artikelen 20 en 21 Wlb). Hoewel de bestemming van een overledene primair een private verantwoordelijkheid is, die ook privaats dient te worden gefinancierd, fungeert de overheid als vangnet wanneer nabestaanden ontbreken, onvindbaar zijn of nalaten te handelen. Met het oog op terminologische eenduidigheid wordt in dit wetsvoorstel niet langer gesproken van een 'gemeentelijke uitvaart', maar van een 'bestemming in opdracht van de gemeente'. Artikel 34 regelt welke kosten de gemeente draagt en moderniseert de mogelijkheden om deze kosten te verhalen, zodat de lasten voor de gemeenschap tot een minimum worden beperkt. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.3.12.

Artikel 34, eerste lid

Het eerste lid bepaalt dat de kosten van de bestemming van een lichaam waarvoor de burgemeester overeenkomstig artikel 32, tweede lid, zorg draagt, ten laste komen van de gemeente waar het lichaam als eerste is aangetroffen. Hieronder vallen tevens de kosten van het vervoer en de bewaring waarin reeds door een derde in zaakwaarneming is voorzien.

Dit artikellid vormt de grondslag voor de financiële afwikkeling wanneer de burgemeester op grond van artikel 32 de zorg voor een overledene op zich neemt. Onder de kosten van de bestemming vallen de noodzakelijke handelingen die daarmee samenhangen, waaronder het vervoer van het lichaam van de plaats van vinding naar een mortuarium, de bewaring en de noodzakelijke verzorging van het lichaam, en de uiteindelijke begraafing, crematie of resomatie. Hoewel deze kosten in eerste instantie ten laste van de gemeente komen, behoudt de burgemeester op grond van de volgende leden van dit artikel de bevoegdheid deze kosten te verhalen op onder meer de uitvaartverzekering, de nalatenschap of onderhoudsplichtige nabestaanden. Indien een nabestaande op een later moment alsnog de verantwoordelijkheid voor de uitvaart op zich neemt, kunnen de reeds gemaakte kosten van vervoer en bewaring eveneens worden verhaald.

Ten opzichte van artikel 22 Wlb verduidelijkt dit lid dat de gemeente waar het lichaam als eerste is aangetroffen financieel verantwoordelijk is. Dat het lichaam nadien om praktische redenen wordt overgebracht naar een mortuarium of koelfaciliteit in een andere gemeente, laat de bevoegdheid en de betalingsplicht van de oorspronkelijke gemeente onverlet. De zorgplicht strekt zich uit tot eenieder die zich binnen de gemeentegrenzen bevindt, ongeacht de woonplaats van de overledene.

Daarnaast verduidelijkt het eerste lid dat ook de kosten van vervoer en bewaring die zijn gemaakt voordat de burgemeester feitelijk uitvoering kon geven aan zijn zorgplicht, voor rekening van de gemeente komen. In de praktijk is de politie bij een vinding van het lichaam van een overledene vaak als eerste ter plaatse. Indien geen sprake is van een vermoeden van een strafbaar feit, behoren het vervoer en de bewaring van het lichaam niet tot de politietaken. Om de waardige behandeling van het lichaam te waarborgen, geeft de politie in die gevallen veelal opdracht tot vervoer naar een mortuarium en bewaring van het lichaam. De politie handelt daarbij in zaakwaarneming als bedoeld in artikel 6:198 van het Burgerlijk Wetboek ten behoeve van de burgemeester. Door uitdrukkelijk te bepalen dat deze kosten onder de reikwijdte van het eerste lid vallen, wordt buiten twijfel gesteld dat zij ten laste van de gemeente komen. Daarmee wordt duidelijkheid geboden over de financiële verantwoordelijkheid en worden discussies over de kostenverdeling tussen politie en gemeenten voorkomen. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.3.11.

Artikel 34, tweede lid

Hoewel de gemeente op grond van artikel 32 de zorg voor een overledene op zich neemt wanneer nabestaanden ontbreken of nalaten te handelen, blijft het uitgangspunt dat de bestemming van een lichaam een private verantwoordelijkheid is die ook privaats dient te worden gefinancierd. Ter voorkoming dat de kosten van de bestemming onnodig ten laste van de gemeenschap komen, introduceert het tweede lid een strikte voorkeursvolgorde voor het verhalen van de gemaakte kosten. Deze volgorde sluit aan bij de financieringspraktijk bij een particuliere uitvaart, waarbij wordt beoogd de kosten zoveel mogelijk te voldoen uit de middelen die aan de zijde van de overledene beschikbaar zijn. Of de gemeente in een concreet geval daadwerkelijk tot verhaal overgaat, blijft een discretionaire bevoegdheid van de burgemeester.

Onderdeel a

Onderdeel a vormt een belangrijke vernieuwing en behelst een codificatie van de bestaande uitvoeringspraktijk. Onder de werking van de Wlb liepen gemeenten bij natura-uitvaartverzekeringen geregeld tegen juridische belemmeringen aan, omdat zij geen partij waren bij de verzekeringsovereenkomst. Met dit onderdeel wordt de gemeente bij een bestemming in opdracht van de overheid van rechtswege aangemerkt als begunstigde van een natura-uitvaartverzekering (vgl. artikel 7:976 BW). Door expliciet af te wijken van de reguliere aanwijzingsregels in Boek 7 BW kan de gemeente de gemaakte kosten rechtstreeks bij de verzekeraar declareren, mits de polis nog niet is uitgekeerd. Deze regeling is beperkt tot naturaverzekeringen die specifiek zijn bestemd voor de kosten van de bestemming en strekt zich niet uit tot algemene levensverzekeringen, die een ander juridisch karakter hebben.

Onderdeel b

Indien geen verzekering aanwezig is, dan wel deze de kosten niet volledig dekt, kunnen de kosten op grond van onderdeel b worden verhaald op de nalatenschap. Dit sluit aan bij artikel 4:7, eerste lid, onder b, BW, waarin is bepaald dat de kosten van de bestemming van het lichaam van de overledene tot de schulden van de nalatenschap behoren. Tot de nalatenschap worden in dit verband mede gerekend de goederen en gelden die op het lichaam van de overledene worden aangetroffen, zoals contant geld of sieraden, voor zover deze niet klaarblijkelijk aan derden toebehoren. Voor de uitoefening van het verhaalsrecht is niet van belang of erfgenamen de nalatenschap zuiver dan wel beneficiair hebben aanvaard; deze verhaalsmogelijkheid staat los van de aanvaarding in het kader van het erfrecht.

Onderdeel c

Onderdeel c introduceert expliciet de mogelijkheid om kosten te verhalen op specifieke overlijdensuitkeringen waarvan de wet bepaalt dat zij kunnen worden aangewend voor de kosten van de bestemming. Het betreft onder meer uitkeringen op grond van de Ziektewet (ZW), de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) en de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA). Op deze mogelijkheid kan eerst een beroep worden gedaan indien de nalatenschap ontoereikend is gebleken.

Onderdeel d

Als sluitstuk van de voorkeursvolgorde kunnen de kosten op grond van onderdeel d worden verhaald op degenen die ingevolge artikel 81 en de artikelen 392 tot en met 396 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek tot levensonderhoud van de overledene verplicht zouden zijn geweest indien deze nog in leven was. Daarmee wordt verduidelijkt dat de kosten ook kunnen worden verhaald op (gewezen) echtgenoten en geregistreerde partners. Een afzonderlijke verwijzing naar artikel 1:80b van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek is daarvoor niet nodig, omdat artikel 81 op grond van artikel 1:80b reeds van overeenkomstige toepassing is op geregistreerde partners. Met de expliciete verwijzing naar de artikelen 1:80b en 1:81 BW wordt een lacune in de Wlb ondervangen. Onder het voorheen geldende recht bleek het in de rechtspraak niet steeds mogelijk om kosten te verhalen op de (gewezen) partner wegens het ontbreken van een uitdrukkelijke wettelijke grondslag. In dit voorstel is nu verduidelijkt dat ook (gewezen) echtgenoten en geregistreerde partners onder de verhaalsplicht vallen. Daarbij geldt dat de onderhoudsplichtigen ieder voor een gelijk deel kunnen worden aangesproken, ongeacht of zij erfgenaam zijn. Voorts vindt geen toetsing plaats aan de maatstaven van behoefte en draagkracht, aangezien de kosten van de bestemming worden aangemerkt als eenmalige, noodzakelijke kosten. Indien nabestaanden niet over toereikende middelen beschikken om hun aandeel te voldoen, kunnen zij desgewenst een beroep doen op bijzondere bijstand bij de gemeente.

Artikel 34, derde lid

Dit lid biedt de gemeente de mogelijkheid om, in afwijking van de in het tweede lid neergelegde volgorde van kostenverhaal, de gemaakte kosten rechtstreeks te verhalen op partijen die op grond

van het BW een specifieke wettelijke verplichting hebben tot het dragen van de kosten van de bestemming. Waar het tweede lid een algemene voorkeursvolgorde hanteert (verzekering, nalatenschap en onderhoudsplichtigen), stelt dit lid de gemeente in staat om direct die partij aan te spreken die civielrechtelijk verantwoordelijk is voor de financiële afwikkeling van de uitvaart. Dit bevordert een doelmatige uitvoering van het kostenverhaal en voorkomt dat de nalatenschap of nabestaanden onnodig worden belast wanneer een derde reeds wettelijk tot betaling gehouden is.

In de eerste plaats wordt in het derde lid verwezen naar artikel 6:108, tweede lid, BW. Deze bepaling regelt de schadevergoeding bij overlijden als gevolg van een gebeurtenis waarvoor een ander aansprakelijk is, zoals een verkeersongeval of een bedrijfsongeval. De aansprakelijke partij is gehouden de kosten van de bestemming te vergoeden aan degene te wiens laste deze kosten zijn gekomen. Indien de gemeente in de bestemming heeft voorzien, kan zij deze kosten derhalve rechtstreeks verhalen op de aansprakelijke partij of diens verzekeraar.

Voorts wordt verwezen naar artikel 7:720, eerste lid, BW. Deze bepaling ziet op de situatie waarin een zeevarende buiten het land van diens woonplaats overlijdt tijdens de dienst aan boord van een schip. De zeewerkgever (reder) is in dat geval gehouden de kosten van de bestemming te dragen en, indien van toepassing, de kosten van vervoer naar de woonplaats of de daarvoor noodzakelijke opgraving. In lijn met de uitvoeringspraktijk blijft het voor de gemeente mogelijk deze kosten rechtstreeks op de reder te verhalen indien zij in de bestemming heeft voorzien.

Hoewel dit lid een afwijking van de verhaalsvolgorde mogelijk maakt, blijft het kostenverhaal een discretionaire bevoegdheid van de gemeente. Bij de uitoefening daarvan dient zij rekening te houden met de omstandigheden van het geval. De te verhalen kosten dienen redelijk te zijn en in overeenstemming met de maatschappelijke norm van een sobere, doch waardige bestemming.

Artikel 34, vierde lid

Dit lid is nieuw ten opzichte van artikel 22 Wlb en beoogt een knelpunt in de uitvoeringspraktijk te ondervangen. Onder de Wlb zagen gemeenten geregeld af van kostenverhaal bij een gemeentelijke uitvaart, omdat zij over onvoldoende informatie beschikten om de aanwezigheid van vermogen of verzekeringen vast te stellen. Met de introductie van een actieve inlichtingenplicht krijgt de gemeente een effectief instrument om te beoordelen of de kosten van de bestemming uit de eigen middelen van de overledene dan wel door onderhoudsplichtigen kunnen worden voldaan.

De inlichtingenplicht richt zich tot een breed scala aan personen en instanties, waaronder financiële instellingen, verzekeraars en uitkeringsinstanties. Aanbieders van financiële producten, zoals banken, zijn gehouden om de burgemeester desgevraagd gegevens te verstrekken over bijvoorbeeld de saldi van bankrekeningen van de overledene. Daarmee wordt een toereikende grondslag geboden om, voor zover noodzakelijk voor het kostenverhaal, het bankgeheim te doorbreken. Uitvaartverzekeraars dienen te verstrekken of een naturaverzekering aanwezig is en wat de omvang van de dekking is. Deze informatie is van belang voor de toepassing van het tweede lid, onder a, waarin de gemeente als begunstigde van de polis wordt aangemerkt. Ook instanties die overlijdensuitkeringen verstrekken, alsmede personen die wettelijk gehouden zijn de kosten van de bestemming te dragen, vallen onder de reikwijdte van deze verplichting.

Het opvragen van deze gegevens dient een tweeledig doel. Enerzijds bevordert het de doelmatigheid, doordat de gemeente gerichter kan beoordelen of het instellen van een verhaalsprocedure aangewezen is. Anderzijds heeft de inlichtingenplicht een belangrijke preventieve functie. In de praktijk blijkt dat nabestaanden de zorg voor de bestemming alsnog op zich nemen zodra duidelijk wordt dat er voldoende financiële middelen, zoals banktegoeden of een verzekeringsuitkering, beschikbaar zijn om de kosten te dekken. Daarmee wordt recht gedaan aan het uitgangspunt dat de bestemming primair een private verantwoordelijkheid is.

Hoewel de AVG niet van toepassing is op gegevens van overledenen, blijft de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van belang. De inlichtingenplicht is daarom beperkt tot gegevens die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van het verhaalsrecht. De burgemeester verzoekt uitsluitend om de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen gegevens en stelt daarbij een redelijke termijn voor verstrekking.

De gegevens worden in beginsel schriftelijk verstrekt, maar het wetsvoorstel biedt tevens ruimte voor verstrekking in een andere, redelijkerwijs te verlangen vorm. Hiermee wordt geanticipeerd op de verdere digitalisering van de gegevensuitwisseling tussen gemeenten en betrokken instanties.

Artikel 34, vijfde lid

Dit artikellid regelt de feitelijke invordering van de kosten die de gemeente heeft gemaakt voor een bestemming in opdracht van de gemeente. Artikel 22 Wlb verwees nog naar de gehele paragraaf 6.5 van de Participatiewet, die in algemene zin betrekking heeft op het verhaal van bijstandskosten. In de uitvoeringspraktijk bleek echter dat een groot deel van die bepalingen voor het verhaal van uitvaartkosten niet relevant was of de toepassing daarvan onnodig complex maakte. Om die reden wordt in dit wetsvoorstel uitsluitend verwezen naar artikel 62h van de Participatiewet.

Artikel 62h van de Participatiewet verleent de gemeente de bevoegdheid om verhaalskosten bij dwangbevel in te vorderen. Dit vormt een belangrijk instrument voor de uitvoeringspraktijk, omdat de gemeente daarmee een executoriale titel kan verkrijgen zonder dat eerst een civielrechtelijke procedure bij de kantonrechter of rechtbank behoeft te worden gevoerd. Hierdoor kunnen de financiële lasten voor de gemeenschap zoveel mogelijk worden beperkt indien de gemaakte kosten niet vrijwillig door de nalatenschap of de verhaalsplichtigen worden voldaan.

Hoewel de gemeente met het dwangbevel over een krachtig invorderingsinstrument beschikt, blijven de procedurele waarborgen voor betrokkenen behouden. Overeenkomstig de systematiek van de Participatiewet worden geschillen over het verhaal die niet minnelijk kunnen worden opgelost aan de rechtbank voorgelegd. Daarmee is de rechtsbescherming van nabestaanden en andere verhaalsplichtigen voldoende gewaarborgd.

De overeenkomstige toepassing van artikel 62h ziet op alle kostenposten die in het eerste lid van artikel 34 zijn genoemd, te weten de kosten van vervoer, bewaring, verzorging en bestemming van het lichaam. Daarmee wordt verduidelijkt dat al deze kosten via deze invorderingsbevoegdheid kunnen worden verhaald en wordt onduidelijkheid over de reikwijdte van het dwangbevel voorkomen.

Artikel 34, zesde lid

Het zesde lid bevat een uitzondering op de hoofdregel voor het kostenverhaal, zoals neergelegd in het tweede en derde lid. Op grond van die hoofdregel dient de burgemeester de kosten in een vaste volgorde te verhalen: eerst op de verzekeraar, vervolgens op de nalatenschap en ten slotte, voor zover nodig, op de onderhoudsplichtige familieleden. Indien echter iemand door het aanvragen van het verlof tot bestemming als opdrachtgever optreedt, kan de burgemeester van deze volgorde afwijken. In dat geval kunnen de kosten van het eerste vervoer en de bewaring van het lichaam, die veelal reeds in zaakwaarneming zijn gemaakt, rechtstreeks op de aanvrager worden verhaald. Hiermee wordt voorkomen dat deze kosten ten laste van de gemeenschap komen, terwijl zij behoren tot de verantwoordelijkheid van degene die de bestemming van het lichaam verzorgt.

§ 6. Verplaatsing lichamen vanuit en naar het buitenland

Artikel 35 (Verplaatsing lichamen vanuit en naar het buitenland)

Dit artikel vormt de grondslag voor de regulering van het grensoverschrijdende verkeer van lichamen van overledenen. Het eerste voorziet, in aansluiting op artikel 15 Wlb, in de mogelijkheid om voor lichamen die Nederland worden binnengebracht bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen en daarbij op een beperkt aantal onderdelen af te wijken van deze wet. De afwijkmogelijkheid is toegespitst op de wettelijke voorschriften waarvoor dit met het oog op het grensoverschrijdende verkeer van lichamen noodzakelijk kan zijn. Het tweede lid komt overeen met artikel 78 Wlb. Daarmee kan uitvoering worden gegeven aan internationale afspraken over het vervoer van lichamen van overledenen. Zie ook paragraaf 7.4 over grenseffecten.

Artikel 35, eerste lid

Het eerste lid biedt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over lichamen die Nederland worden binnengebracht en daarbij af te wijken van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 25, 27, 29 en 73, vijfde lid, al dan niet in samenhang met artikel 74, eerste lid.

Deze afwijkmogelijkheid sluit aan bij de strekking van artikel 15 Wlb en is toegespitst op de onderwerpen waarvoor in verband met het grensoverschrijdende verkeer van lichamen afwijking van de reguliere wettelijke regeling nodig kan zijn. Het gaat daarbij om het verlof tot bestemming, bedoeld in artikel 25, de termijnen voor de bestemming van een lichaam, bedoeld in artikel 27, en de voorschriften van artikel 29 over het aanbrengen en controleren van een registratienummer op de kist of het omhulsel en de daarbij behorende documentatie en identificatie. Daarnaast kan

worden afgeweken van de termijn, bedoeld in artikel 73, vijfde lid, al dan niet in samenhang met artikel 74, eerste lid.

De afwijkmogelijkheid is daarmee specifiek omschreven dan in artikel 15 Wlb. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van die bepaling en de regels die daaraan in het Besluit op de lijkbezorging uitvoering geven, blijkt dat de behoefte aan afwijking in verband met internationaal vervoer in het bijzonder betrekking heeft op deze onderwerpen.³³⁷ Een ruimere mogelijkheid om af te wijken van de regels in hoofdstuk 2 over de schouw, het overlijdensonderzoek en de identificatie is daarvoor niet nodig.

Daarnaast is afwijking van de maximale termijn voor bestemming, bedoeld in artikel 27, noodzakelijk, omdat de reguliere termijn van tien dagen na overlijden bij vervoer vanuit het buitenland in de praktijk regelmatig niet haalbaar blijkt. In dergelijke gevallen dient de bestemming zo spoedig mogelijk na aankomst in Nederland plaats te vinden. Van de minimumtermijn van 36 uur hoeft doorgaans niet te worden afgeweken, aangezien deze termijn tijdens het transport veelal reeds is verstreken.³³⁸

Artikel 35, tweede lid

Anders dan het eerste lid bevat het tweede lid een dwingende opdracht om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over het vervoer van lichamen van en naar het buitenland. Deze regels zijn mede noodzakelijk voor de uitvoering van internationale verdragen waarbij Nederland partij is, in het bijzonder de "Overeenkomst van Straatsburg inzake het vervoer van lijken".³³⁹ Op grond van deze bepaling worden in paragraaf 6 e.v. van het Besluit op de lijkbezorging nadere eisen gesteld aan de documentatie, de sanitaire vereisten en het vervoer van lichamen. Voor internationaal vervoer geldt in de gevallen waarop de Overeenkomst van Straatsburg van toepassing is het gebruik van een zogenoemde "lijkenpas" (*laissez-passer*). Daarnaast worden voorschriften gesteld aan de kist waarin het lichaam wordt vervoerd.

Voor het vervoer binnen de Benelux gelden op grond van de daarvoor geldende internationale afspraken bijzondere regels. Ook voor lichamen die vanaf een installatie op zee naar Nederland worden overgebracht, kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld.

§ 7. Algemene bepalingen voorzieningen voor bestemming

Artikel 36 (Gemeentelijke en bijzondere voorzieningen)

Artikel 36, eerste lid

Net als in de Wlb blijft het onderscheid tussen gemeentelijke begraafplaatsen en crematoria en bijzondere begraafplaatsen en crematoria in stand. Deze voorzieningen nemen deel aan het privaatrechtelijke rechtsverkeer en daarom draait het bij de gemeentelijke voorzieningen om de gemeentelijke rechtspersonen (en niet om gemeentelijke bestuursorganen). Het onderscheid tussen gemeentelijke en bijzondere voorzieningen wordt in het eerste lid van dit artikel ook voor de resomatoria voorgesteld, om duidelijk te maken dat een gemeente ook, alleen of tezamen met andere gemeenten, een resomatorium kan houden. Het eerste lid komt overeen met artikel 24 Wlb, voor zover het de begraafplaatsen betreft, en artikel 51, eerste lid, Wlb, voor zover het de crematoria betreft. Uit het onderscheid tussen gemeentelijke en bijzondere voorzieningen vloeien ook verschillende rechten en verplichtingen voort inzake begraafplaatsen (artikelen 53 en 55) en crematoria (artikel 59). Dit onderscheid is er niet bij resomatoria. In navolging van de Wlb zijn de publiekrechtelijke voorzieningen beperkt tot gemeentelijke voorzieningen (het wetsvoorstel voorziet bijvoorbeeld niet in provinciale of rijksvoorzieningen; zie ook paragraaf 2.3.4).

Artikel 36, tweede lid

Deze bepaling is nieuw. Daarin wordt verduidelijkt wanneer sprake is van een gemeentelijke begraafplaats, een gemeentelijk crematorium of een gemeentelijk resomatorium. De Wlb gaat er nu van uit dat een gemeentelijke begraafplaats een begraafplaats is die wordt aangelegd en in stand gehouden door een gemeente, terwijl een bijzondere begraafplaats in stand wordt gehouden door een kerkgenootschap, een privaatrechtelijke rechtspersoon of natuurlijk persoon. In de praktijk zijn er verschillende organisatievormen voor gemeentelijke begraafplaatsen in gebruik geraakt. Zo kan een gemeente (als publiekrechtelijke rechtspersoon) nog steeds zelf een

³³⁷ *Kamerstukken II* 1985/86, 19448, nr. 3, p. 4.

³³⁸ *Kamerstukken II* 1975/76, 11256, nr. 6, p. 7-8.

³³⁹ Trb. 1975, 95.

begraafplaats beheren, maar het komt ook voor dat een gemeente kiest voor de vorm van een stichting of andere privaatrechtelijke rechtspersoon waarmee het beheer op afstand is geplaatst.

Tegen die achtergrond worden in het tweede lid de organisatievormen waarmee een gemeentelijke voorziening kan worden aangelegd, in gebruik genomen of in stand gehouden, uitgebreid. Het gaat hier om een gemeente, een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen of een bedrijfsvoeringsorganisatie als bedoeld in artikel 8, derde lid, van die wet waaraan de gemeente samen met een of meerdere gemeenten deelneemt, of een privaatrechtelijke rechtspersoon waaraan de gemeente, alleen of samen met andere gemeenten, deelneemt voor rekening en risico van die gemeente of gemeenten. Bepalend is dat de exploitatie van de voorziening ten laste van de gemeentelijke begroting komt, voor rekening en risico van de gemeente. Het college zal heldere contractuele afspraken moeten maken zodat het college volledig aan zijn verantwoordelijkheid kan blijven voldoen. De raad kan dan volledig controleren en blijft ook gewoon kaderstellend. Zie hiervoor artikel 160, tweede lid, en artikel 169, vierde lid, van de Gemeentewet. Hier is in aanvulling op de algemene informatie- en verantwoordingsplicht van het college is geregeld dat het college de raad vooraf informeert over het deelnemen aan privaatrechtelijke rechtspersonen en over meer ingrijpende privaatrechtelijke rechtshandelingen. De raad moet in de gelegenheid worden gesteld wensen en bedenkingen kenbaar te maken tegen beslissingen die ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de gemeente. De gemeente blijft ook aansprakelijk voor gevolgen van rechtshandelingen die namens de gemeente plaatsvinden. Deze organisatievormen worden in de praktijk al gebruikt en daarom heeft deze wijziging beperkte inhoudelijke gevolgen voor de praktijk.

Artikel 36, derde lid

In het derde lid wordt – in overeenstemming met artikel 37, eerste lid, en 52 Wlb – bepaald dat een bijzondere begraafplaats, een bijzonder crematorium of bijzonder resomatorium kan worden aangelegd, in gebruik genomen of in stand gehouden door een natuurlijk persoon of een rechtspersoon, niet zijnde een publiekrechtelijke rechtspersoon. Daarmee wordt tevens afgebakend welke voorzieningen voor de toepassing van dit wetsvoorstel als bijzondere voorzieningen worden aangemerkt.

Artikel 37 (Terbeschikkingstelling en gebruik voorzieningen)

Deze bepaling komt inhoudelijk overeen met de artikelen 25 en 51, tweede lid, Wlb op grond waarvan het verboden is een begraafplaats of crematorium ter beschikking te stellen of te gebruiken, als deze niet op de voet van het bepaalde bij of krachtens deze wet is aangelegd of in gebruik is genomen. In deze bepaling is de reikwijdte van dat verbod uitgebreid tot een resomatorium en een plaats van bijzetting. Daarnaast ziet het verbod overeenkomstig dit wetsvoorstel ook op de instandhouding van de voorziening. Een begraafplaats, crematorium, resomatorium of plaats van bijzetting mag derhalve niet ter beschikking worden gesteld of worden gebruikt als deze niet volgens de bij of krachtens deze wet gestelde regels is aangelegd, in gebruik genomen of in stand gehouden. Overtreding is strafbaar gesteld in de artikelen 88 en 89.

Artikel 38 (Aanwijzing van de locatie)

Dit artikel regelt de eerste stap voor het aanleggen of uitbreiden van een begraafplaats, crematorium of resomatorium: de aanwijzing van de locatie door de gemeenteraad. Waar de Wlb afzonderlijke procedures kende voor verschillende typen voorzieningen, introduceert dit wetsvoorstel een uniforme regeling voor begraafplaatsen, crematoria en resomatoria.

Gelet op het maatschappelijke belang van de bestemming van lichamen dient de locatiekeuze voor dergelijke voorzieningen met de nodige zorgvuldigheid plaats te vinden. Zoals in paragraaf 2.3.1 is toegelicht, is het bestemmen van het lichaam van een overledene een aangelegenheid die de samenleving als geheel aangaat. Dit geldt ook voor de plaats waar het lichaam een bestemming krijgt. Bij de aanwijzing van de locatie voor de functie begraafplaats, crematorium of resomatorium, zijn onder meer de zorg voor een verantwoorde behandeling, met eerbied voor de overledene en de nabestaanden, en het openbaar belang van een gepaste voorziening voor begraven, cremieren of resomieren van belang. Ook de belangen van de omgeving kunnen daarbij een rol spelen. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.3.13.

Artikel 38, eerste lid

Het eerste lid bepaalt dat voor de aanleg of uitbreiding van een begraafplaats, crematorium of resomatorium uitsluitend een locatie mag worden gebruikt die daartoe door de gemeenteraad is aangewezen. Hiermee brengt het wetsvoorstel enkele belangrijke wijzigingen aan ten opzichte van

de systematiek van de artikelen 40, 41, 53 en 55 Wlb. In de eerste plaats worden de procedures voor het aanwijzen van de locatie voor verschillende typen voorzieningen geharmoniseerd. Onder de Wlb golden voor begraafplaatsen andere regels dan voor crematoria. Artikel 38 introduceert één aanwijzingsvereiste en brengt ook resomatoria onder dit regime.

In de tweede plaats geldt het aanwijzingsvereiste ongeacht of sprake is van een gemeentelijke of bijzondere voorziening. Waar artikel 40 Wlb de aanwijzing door de gemeenteraad uitsluitend voorschreef voor bijzondere begraafplaatsen, geldt dit vereiste voortaan voor begraafplaatsen, crematoria en resomatoria, ongeacht door wie de voorziening wordt gehouden. Daarmee geldt voor deze voorzieningen eenzelfde vereiste van expliciete besluitvorming door de gemeenteraad over het gebruik van de locatie.

Het aanwijzen van een locatie voor een begraafplaats, crematorium of resomatorium vergt een lokale belangenafweging en democratische legitimatie. Het beleggen van deze bevoegdheid bij de gemeenteraad sluit tevens aan bij de systematiek van de Omgevingswet, waarin de evenwichtige toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan eveneens tot de bevoegdheid van de gemeenteraad behoort. De gemeente heeft ruimte om zelf invulling te geven aan de wijze waarop deze evenwichtige toedeling van functies aan locaties wordt vormgegeven. Daarbij is het mogelijk dat een functie aan een locatie wordt toegedeeld zonder dat daaruit expliciet blijkt dat op die locatie een begraafplaats, crematorium of resomatorium kan worden gerealiseerd. Het aanwijzingsvereiste van artikel 38 waarborgt dat de gemeenteraad steeds expliciet beslist over het gebruik van de locatie voor een dergelijke voorziening.

Artikel 38 maakt daarbij onderscheid tussen de aanwijzing van de locatie door de gemeenteraad en de vergunningverlening door het college van burgemeester en wethouders op grond van artikel 39. De gemeenteraad beslist op grond van dit artikel over de aanwijzing van de locatie, waarna het college in een afzonderlijke stap op grond van artikel 39 beoordeelt of een vergunning voor het in gebruik nemen of een wijziging van het gebruik van de voorziening kan worden verleend. De vergunning wordt slechts geweigerd indien niet wordt voldaan aan de bij of krachtens dit wetsvoorstel gestelde regels.

Het aanwijzingsvereiste van artikel 38 geldt naast de regels van de Omgevingswet over de fysieke leefomgeving. Artikel 38 waarborgt dat de gemeenteraad, ongeacht de wijze waarop binnen het stelsel van de Omgevingswet invulling is gegeven aan de evenwichtige toedeling van functies aan locaties in een omgevingsplan, expliciet beslist over het specifieke gebruik van de locatie voor het aanleggen of uitbreiden van een begraafplaats, crematorium of resomatorium.

Gelet op de mogelijk onomkeerbare gevolgen van aanwijzing van een locatie, wordt op grond van artikel 94 de werking van een besluit op grond van artikel 38 opgeschort zolang daartegen beroep openstaat of aanhangig is. Hiermee wordt voorkomen dat aan het aanwijzingsbesluit uitvoering wordt gegeven voordat de rechtmatigheid van het besluit in beroep is beoordeeld dan wel de termijn voor het instellen van beroep is verstreken. Omdat op grond van het tweede lid afdeling 3.4 Awb van toepassing is op de voorbereiding van het aanwijzingsbesluit, staat tegen dit besluit rechtstreeks beroep open en gaat daaraan geen bezwaarprocedure vooraf.

Artikel 38, tweede lid

Het tweede lid verklaart afdeling 3.4 van de Awb van toepassing op de voorbereiding van het aanwijzingsbesluit. Daarmee wordt voorzien in een uniforme openbare voorbereidingsprocedure voor het aanwijzingsbesluit. De Wlb kende voor begraafplaatsen geen specifieke inspraakprocedure. Door toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure wordt gewaarborgd dat belanghebbenden, zoals omwonenden, voorafgaand aan de besluitvorming hun zienswijze naar voren kunnen brengen. Dit bevordert de transparantie van de besluitvorming en maakt een zorgvuldige afweging mogelijk van de lokale gevolgen van een voorziening, zoals de ruimtelijke inpassing en de invloed op de omgeving.

Artikel 39 (Vergunning gebruik voorziening)

Dit artikel regelt de tweede stap in de procedure voor het in gebruik nemen van en het wijzigen van het gebruik van voorzieningen voor de bestemming van overledenen. Waar de gemeenteraad op grond van artikel 38 beslist over de aanwijzing van de locatie, is het college van burgemeester en wethouders belast met de vergunningverlening voor het in gebruik nemen en het wijzigen van het gebruik van de voorziening. Het beleggen van deze bevoegdheid bij het college past bij het duale stelsel, waarin het college van burgemeester en wethouders is belast met het dagelijks

bestuur van de gemeente en de raad het college controleert op de wijze waarop het college zijn taken uitvoert . Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.3.13.

Artikel 39, eerste en tweede lid

Zoals in de toelichting op artikel 38 is uiteengezet, kende de Wlb verschillende procedures voor verschillende typen voorzieningen. Voor bijzondere begraafplaatsen gold een toestemmingsvereiste (artikel 41 Wlb), terwijl voor bijzondere crematoria een vergunningplicht gold (artikel 53 Wlb). Het eerste lid harmoniseert deze systematiek door één uniforme vergunningplicht in te voeren voor begraafplaatsen, crematoria en resomatoria. Daarnaast geldt de vergunningplicht ook voor plaatsen van bijzetting die buiten een begraafplaats, crematorium of resomatorium zijn gelegen, zoals urnenmuren en mausolea.

Een belangrijke wijziging ten opzichte van de Wlb is dat de vergunningplicht voortaan geldt voor alle voorzieningen, ongeacht of deze door een gemeente of door een private partij worden geëxploiteerd. Daarmee wordt gewaarborgd dat iedere voorziening aan dezelfde bestuursrechtelijke toetsing wordt onderworpen. De vergunning is vormgegeven als een gebonden beschikking. Het college kan een aanvraag uitsluitend weigeren indien niet wordt voldaan aan de bij of krachtens dit wetsvoorstel gestelde regels. Daarmee wordt de vergunningverlening met het oog op de rechtszekerheid gekoppeld aan een wettelijk begrensd beoordelingskader. Voor crematoria betekent dit een beperking van de beoordelingsruimte die het college onder de Wlb had.

De vergunningplicht ziet niet alleen op de eerste ingebruikneming van een voorziening, maar ook op elke wijziging van het gebruik. Hiermee wordt gewaarborgd dat wijzigingen van het gebruik van een eenmaal vergunde voorziening vooraf worden getoetst aan de bij of krachtens deze wet gestelde regels. De vergunningplicht geldt ongeacht de aard of omvang van de wijziging. Een wijziging van het gebruik kan daarnaast omgevingsrechtelijke gevolgen hebben. Of voor een dergelijke wijziging ook een omgevingsvergunning als bedoeld onder de Omgevingswet is vereist, wordt bepaald door de regels van die wet.

Het tweede lid bepaalt dat de vergunning slechts wordt geweigerd indien niet wordt voldaan aan de bij of krachtens dit wetsvoorstel gestelde regels. Het beoordelingskader voor de vergunningverlening wordt daarmee gevormd door de regels die bij of krachtens dit wetsvoorstel voor de betrokken voorziening of plaats van bijzetting gelden.

De vergunning vormt een belangrijk instrument voor het toezicht op voorzieningen voor de bestemming van overledenen. Op grond van artikel 37 is het verboden een voorziening ter beschikking te stellen of te gebruiken zonder dat aan de wettelijke vereisten is voldaan. Overtreding van de vergunningplicht is strafbaar gesteld in artikel 88. Daarnaast kan het college op grond van artikel 84 toezichthouders aanwijzen die belast zijn met het toezicht op de naleving van de wet en de aan de vergunning verbonden voorschriften. Bij overtredingen kan het college een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom opleggen.

Artikel 39, derde lid

Het derde lid geeft het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid om aan de vergunning voorschriften te verbinden met het oog op de naleving van de bij of krachtens deze wet gestelde regels. Waar de gemeenteraad op grond van artikel 38 beslist over de aanwijzing van de locatie in combinatie met de functietoekenning van de grond, moeten de aan de vergunning verbonden voorschriften binnen deze wettelijke begrenzing blijven. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan voorschriften die noodzakelijk zijn om te voldoen aan de bij of krachtens deze wet gestelde eisen.

Artikel 39, vierde lid

Het vierde lid bepaalt dat het college de vergunning kan intrekken indien niet wordt voldaan aan de bij of krachtens dit wetsvoorstel gestelde regels of aan de aan de vergunning verbonden voorschriften. De intrekkingsbevoegdheid vormt daarmee een instrument om de naleving van de voor de voorziening of plaats van bijzetting geldende regels en voorschriften te waarborgen. Indien de vergunning wordt ingetrokken, kan de desbetreffende voorziening of plaats van bijzetting niet langer overeenkomstig artikel 39 worden gebruikt zolang niet opnieuw over de vereiste vergunning wordt beschikt.

Besluiten over het verlenen of intrekken van een vergunning zijn besluiten in de zin van de Awb, waartegen voor belanghebbenden bezwaar en beroep openstaan. Artikel 94 bepaalt dat de werking van een besluit op grond van artikel 39 wordt opgeschort zolang daartegen bezwaar of beroep

openstaat of aanhangig is. Dit betekent dat zowel een besluit tot vergunningverlening als een besluit tot intrekking gedurende die periode geen werking heeft. Anders dan bij een aanwijzingsbesluit op grond van artikel 38, is afdeling 3.4 van de Awb niet van toepassing op de voorbereiding van een besluit op grond van artikel 39. Tegen een besluit op grond van artikel 39 staat daarom in beginsel eerst bezwaar en vervolgens beroep open.

Artikel 39, vijfde lid

Het vijfde lid bepaalt dat paragraaf 4.1.3.3 van de Awb niet van toepassing is op de aanvraag om een vergunning voor het in gebruik nemen of het wijzigen van het gebruik van een begraafplaats, crematorium, resomatorium of plaats van bijzetting. Dit betekent dat bij het uitblijven van een beslissing binnen de wettelijke termijn geen vergunning van rechtswege (de zogenoemde *lex silencio positivo*) ontstaat.

Deze afwijking van de hoofdregel uit de Dienstenwet is noodzakelijk wegens dwingende redenen van algemeen belang, te weten de bescherming van de openbare orde en de menselijke waardigheid. De feitelijke handelingen die gepaard gaan met de bestemming van een lichaam hebben immers onomkeerbare gevolgen. Indien een voorziening door het enkel verstrijken van een termijn automatisch in gebruik zou mogen worden genomen, zonder dat het college expliciet heeft getoetst of aan alle wettelijke kwaliteits- en veiligheidseisen is voldaan, kan dit leiden tot schade aan de volksgezondheid of de nagedachtenis van overledenen. Controles achteraf zijn in dit geval niet effectief. Handelingen die in strijd zijn met de menselijke waardigheid of de lichamelijke integriteit kunnen na uitvoering immers niet meer hersteld worden. Alleen een voorafgaande, preventieve toets biedt de nodige waarborgen om misstanden te voorkomen.

Met het uitsluiten van paragraaf 4.1.3.3 van de Awb wordt gewaarborgd dat bij het niet tijdig beslissen op een aanvraag geen vergunning van rechtswege ontstaat. Voor het in gebruik nemen of wijzigen van het gebruik van een voorziening of plaats van bijzetting is derhalve steeds een uitdrukkelijk besluit tot vergunningverlening vereist. Hiermee wordt de preventieve toetsing door het college gewaarborgd.

Artikel 40 (Registerplicht)

Dit artikel regelt net als de artikelen 27, 50 en 65 Wlb de registerplicht bij begraven, cremeren en de bijzetting van asbussen. Er is sprake van een houder van een begraafplaats, crematorium of resomatorium als de personen als bedoeld in artikel 36 eigenaar zijn van de grond als bedoeld in artikel 39 en een vergunning hebben verkregen op grond van artikel 40. Het houderschap kan overgaan op andere personen of rechtspersonen met inachtneming van artikel 36. De registerplicht is bedoeld om de overledenen te kunnen traceren. Zie ook paragraaf 4.3.3. De houder van een begraafplaats behoudt enkele verantwoordelijkheden na sluiting van de begraafplaats op grond van artikel 56. Met het opheffen van de begraafplaats op grond van artikel 57 is ook geen sprake meer van een begraafplaatshouder.

Artikel 40, eerste lid

In dit artikellid gaat die registerplicht ook voor resomatoria gelden. Net als nu het geval is, zijn deze registers openbaar. De vaststelling van de gegevens die in het register opgenomen worden, worden bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld. Dat betreffen deels regels die nu in de Wlb opgenomen zijn, maar die zich qua aard volgens de regering zich lenen voor een lager wetniveau, en regels die nu al in het Besluit op de lijkbezorging nader geregeld zijn. Het gaat – net als nu – om het bijhouden van de namen van de overledenen die daar begraven of gecremeerd zijn en de nauwkeurige plaats waar zij begraven zijn, de bestemming die aan de as is gegeven of waar de asbus is bijgezet. Het voornemen is om aanvullend in de algemene maatregel van bestuur te regelen dat gegevens over de plaats van de teraardebestelling na ruiming van een graf, bijvoorbeeld in een verzamelgraf of knekelput, worden opgenomen in het register.

Artikel 40, tweede lid

In deze bepaling is aangesloten bij de artikelen 27, derde lid, en 50, derde lid, Wlb waarin is bepaald dat als een bijzondere begraafplaats of een bijzonder crematorium wordt opgeheven (zie ook artikel 57 en de toelichting daarop), het register daarna naar het archief van de gemeente wordt overgebracht.

Hoofdstuk 4. Begroaving

§ 1. Algemene bepalingen

Artikel 41 (Begraving)

Dit artikel regelt de mogelijkheden om het lichaam van overledene te begraven. Dit artikel komt overeen met artikel 23 Wlb, met het verschil dat de verdere regeling van wat een algemeen graf of een particulier graf is voor de leesbaarheid hierna in de artikelen 42, eerste lid, en 43, eerste lid, is ondergebracht.

Het lichaam van een overledene moet worden begraven op een berggraafplaats, maar ook daarbuiten kunnen zich graven bevinden. Zo zijn er familiegraven welke voor 1 juli 1991 zijn aangelegd op eigen grond op grond van artikel 15 Begraafwet (Stb 1869, 65). In deze graven kan nog worden begraven en kunnen nog asbussen worden bijgezet (zie ook artikel 132). Verder mogen lichamen worden bijgezet in een grafkelder, waaronder begrepen een bovengrondse constructie, mits dat gebouw uitsluitend tot begraven bestemd is (artikel 48). Daarnaast kunnen er nog graven liggen op een begraafplaats die is gesloten.

Artikel 42 (Algemeen graf en notificatieplicht bij aflopen grafrust)

Artikel 42, eerste lid

Deze bepaling komt overeen met artikel 23, tweede lid, Wlb, voor zover dat gaat over het algemeen graf. Daaraan is voor de duidelijkheid een definitie van een algemeen graf toegevoegd. Een algemeen graf is, anders dan een particulier graf, een graf waarop geen uitsluitend recht is gevestigd als bedoeld in artikel 43. Dat betekent dat de rechten en het onderhoud liggen bij de houder van de begraafplaats. De houder bepaalt wie er in het graf worden geplaatst. Bij een algemeen graf is dus geen sprake van een rechthebbende, maar een belanghebbende [check benaming]. Deze belanghebbende heeft geen rechten ten aanzien van het graf en kan ook niet kiezen tussen grafrechten voor bepaalde tijd of onbepaalde tijd. Verder kent dit wetsvoorstel ook geen recht toe op een verlenging. Het is aan de houder van de begraafplaats om al dan niet in dergelijke mogelijkheden te voorzien. Zo kennen bijvoorbeeld Joodse begraafplaatsen algemene graven met grafrust voor onbepaalde tijd ("eeuwigdurende grafrust"). Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting op artikel 43.

Artikel 42, tweede lid

Dit artikellid komt overeen met artikel 27a Wlb. Dit regelt de notificatieplicht bij het aflopen van de grafrust, net als bij het verlopen van de grafrechten bij een particulier graf. De mededelingsplicht geldt bij het verstrijken van zowel de termijn, bedoeld in artikel 46, eerste lid, als de termijn die op grond van artikel 46, vierde lid, van toepassing is. Uit deze notificatieplicht vloeien geen wettelijke rechten voort zoals een recht op verlenging. Deze notificatieplicht moet worden gezien als een waarborg voor zorgvuldige communicatie met nabestaanden met het oog op de nagedachtenis.³⁴⁰ Ten behoeve van de notificatie kan de houder van de begraafplaats ook gebruik maken van andere communicatiekanalen dan die wettelijk zijn voorgeschreven als de adresgegevens van de belanghebbende bij de houder van de begraafplaats niet bekend zijn. Zo kan bijvoorbeeld ook de internetpagina van de begraafplaats worden benut. De notificatieplicht maakt het mogelijk dat nabestaanden, als zij daaraan behoefte hebben, de overledene kunnen laten opgraven met het oog op herbegraving. Zo kan ruiming worden voorkomen en kunnen de nabestaanden de overledene blijven gedenken, bij het nieuwe graf.

Het is nadrukkelijk de verantwoordelijkheid van de nabestaanden om het adres en eventueel andere nuttige contactgegevens, zoals een telefoonnummer en e-mailadres, bij de houder van de begraafplaats actueel te houden.³⁴¹ De plicht die volgt uit de zinssnede 'degene van wie het adres of andere contactgegevens bekend zijn' gaat dus niet zo ver dat de houder van de begraafplaats andere bronnen dan zijn eigen systeem op basis van meldingen van rechthebbenden hoeft te raadplegen. Het is derhalve niet mogelijk om adresgegevens van de belanghebbende via de Basisregistratie Personen (BRP) op te vragen. Gegevens uit de BRP worden enkel verstrekt aan overheidsorganen ter uitvoering van hun publiekrechtelijke taak (artikel 3.5 Wet BRP) of instanties die zijn opgenomen in het Besluit BRP (artikel 3.6 Wet BRP). Houders van begraafplaatsen behoren niet tot een van deze categorieën. Ten overvloede wordt hierbij opgemerkt dat indien de gemeente de houder is van een gemeentelijke begraafplaats de gemeente handelt als privaatrechtelijke rechtspersoon en dus niet handelt in het belang van uitvoering van de publieke taak, al blijft onverkort gelden dat de gemeente ook in die hoedanigheid publiekrechtelijke normen in acht moet

³⁴⁰ *Kamerstukken II 2007/08, 30696, nr. 18*

³⁴¹ *Kamerstukken II 2005/06, 30696, nr. 3, paragraaf 5.*

nemen. Aan de gemeente als houder van de gemeentelijke begraafplaats worden dus ook geen gegevens uit de BRP verstrekt. Zie ook paragraaf 13.4.

Artikel 43 (Particulier graf en notificatieplicht bij aflopen grafrecht)

Artikel 43, eerste lid

Dit artikellid komt overeen met artikel 23, tweede lid, Wlb, voor zover dat gaat over het particuliere graf.

Artikel 43, tweede tot en met zesde lid

Deze leden regelen de voorwaarden, de mogelijkheden en plichten die samenhangen met een particulier graf en komen overeen met artikel 28, eerste tot en met derde lid, Wlb. Door deze bepalingen in artikel 44 te verwerken staan alle regels over de vestiging, verlenging en afloop van een particulier graf bij elkaar. Voor de leesbaarheid is artikel 28, eerste lid, Wlb gesplitst en verdeeld over het tweede tot en met vierde lid. Artikel 28, tweede lid, Wlb komt overeen met het vijfde lid en artikel 28, derde lid, Wlb met het zesde lid.

Het tweede lid is ongewijzigd overgenomen uit de Wlb. Artikel 10 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek bepaalt dat registergoederen goederen zijn voor de overdracht of vestiging waarvan inschrijving in de daartoe bestemde openbare registers noodzakelijk is. Omdat het uitsluitend recht op een graf geen registergoed is, is voor de vestiging of overdracht daarvan geen inschrijving in de openbare registers vereist. De rechthebbende kan de grafrechten bij de houder van de begraafplaats overdragen aan een andere nabestaande.

Het derde lid regelt dat bij particuliere graven het uitsluitend recht op het graf voor bepaalde of onbepaalde tijd kan worden verleend. In het wetsvoorstel komt het begrip 'eeuwigdurende grafrust' niet voor. Voor zoverre de bedoeling is om een uitsluitend recht voor onbepaalde tijd te vestigen, biedt een particulier graf daartoe de mogelijkheid door verlening van het recht voor onbepaalde tijd of door telkens verlenging van een voor bepaalde tijd verleend recht. De grafrechten kunnen vervallen als de rechthebbende niet voldoet aan de verplichtingen, die voortvloeien uit de overeenkomst met de houder van de begraafplaats, in het geval van verwaarlozing als geregeld in voorgesteld artikel 44 of als de grafrechten voor bepaalde tijd niet worden verlengd. Het vervallen van de grafrechten kan echter nooit afbreuk doen aan de wettelijke grafrusttermijn van tien jaar.

Het vierde lid gaat over de verlenging in het geval het uitsluitend recht voor bepaalde tijd is verleend. Hierin zijn wijzigingen aangebracht ten opzichte van de Wlb. In artikel 28, eerste lid, derde zin, Wlb is bepaald dat het grafrecht telkens verlengd kan worden, mits dat gedaan is binnen twee jaar voor het verstrijken van de termijn. Op verzoek van de LOB is deze termijn vervallen, zodat altijd verlengd kan worden. In artikel 28, eerste lid, derde zin, Wlb is bovendien bepaald dat de houder van de begraafplaats kan bepalen dat een periode van verlenging niet korter is dan vijf jaar en niet langer is dan twintig jaar. Deze bepaling leidt in de praktijk tot onduidelijkheid, omdat het impliceert dat dit vaste termijnen zijn waarvan niet kan worden afgeweken. Het is echter een facultatieve bepaling, die de begraafplaathouder ruimte biedt om af te wijken van de genoemde termijn.³⁴² De begraafplaathouder heeft de mogelijkheid om een kortere of langere termijn aan te houden. Met de voorgestelde nieuwe tweede zin van het vierde lid wordt daarom verduidelijkt dat de begraafplaathouder de termijn bepaalt. Het is wenselijk dat houders van begraafplaatsen per geval een weloverwogen keuze maken. Volledigheidshalve zij opgemerkt dat de begraafplaathouder weliswaar de duur bepaalt, maar dat een verzoek van een rechthebbende tot verlenging – net als nu – altijd gehonoreerd moet worden.

Het vijfde en zesde lid regelen de notificatieplicht van de houder van de begraafplaats over het aflopen van een voor bepaalde tijd verleend of verlengd uitsluitend recht op een graf. Hiervoor geldt net als bij artikel 42, tweede lid dat het nadrukkelijk de verantwoordelijkheid is van de nabestaanden om het adres en eventueel andere nuttige contactgegevens, zoals een telefoonnummer en e-mailadres, bij de houder van de begraafplaats actueel te houden.

Artikel 44 (Verwaarlozing onderhoud particulier graf)

³⁴² *Kamerstukken II 2018/19, 30696, nr. 44; Kamerstukken II 2006/07, 30696, nr. 3, p. 18, en Kamerstukken II 2007/08, 30696, nr. 9, p. 17.*

Dit artikel komt overeen met artikel 28, vierde tot en met zesde lid, Wlb. Voor de leesbaarheid zijn deze bepalingen, die gaan over de procedure bij kennelijke verwaarlozing van een graf, ondergebracht in een afzonderlijk artikel. De regeling kan ook betrekking hebben op de grafsteen als is afgesproken dat het onderhoud ook daarop ziet. De regeling geldt voor particuliere graven waarvan de grafrechten voor zowel bepaalde als onbepaalde termijn zijn verleend. Een dergelijke regeling geldt niet voor algemene graven, omdat daarop geen rechten van toepassing zijn en deze dus ook niet kunnen vervallen. Het betreft een facultatieve bevoegdheid van de houder van de begraafplaats om bij kennelijke verwaarlozing de in dit artikel geregelde procedure in gang te zetten. Indien deze procedure is gevolgd, de rechthebbende op de voorgeschreven wijze in kennis is gesteld en niet binnen de daarvoor geldende termijn alsnog in het onderhoud is voorzien, kan het recht op het graf vervallen. Het recht vervalt echter niet zolang het graf op grond van artikel 46, eerste of vierde lid, nog niet kan worden geruimd. Daarmee wordt gewaarborgd dat de voor het graf geldende grafrust wordt gerespecteerd. Daarbij is niet bepalend hoe lang het recht op het graf is gevestigd, maar of het graf op grond van artikel 46 kan worden geruimd. Indien op grond van artikel 46, vierde lid, vanwege onvoldoende vertering een langere termijn geldt, wordt ook die termijn gerespecteerd. Nadat het recht op het graf is vervallen, kan de houder het graf slechts met inachtneming van artikel 46 ruimen.

Het onderhavige artikel is van dwingend recht. Dat betekent dat ook indien afspraken zijn gemaakt over zeer langdurige of eeuwigdurende grafrust, kennelijke verwaarlozing kan leiden tot verval van de grafrechten. Vanzelfsprekend staat het de houder van de begraafplaats vrij om met de rechthebbende afspraken te maken over het onderhoud door de houder. In die situatie kan de houder zich uiteraard niet ten opzichte van de rechthebbende beroepen op kennelijke verwaarlozing.

Ten opzichte van de Wlb is deze regeling in het tweede lid gewijzigd. De gehanteerde termijn van vijf jaar uit de Wlb kan leiden tot langdurig uitblijven van het benodigde onderhoud, wat kan dat leiden tot onwenselijke situaties op de begraafplaats. Daarom is deze termijn tot een jaar verkort, waarmee de rechthebbende nog steeds voldoende gelegenheid heeft om alsnog in onderhoud te voorzien. Kortere termijnen zijn daarom niet overwogen. Het derde lid is overeenkomstig aangepast. In het vierde lid is verduidelijkt dat het recht op het graf niet wegens kennelijke verwaarlozing vervalt zolang het graf op grond van artikel 46, eerste of vierde lid, nog niet kan worden geruimd. Daarmee wordt aangesloten bij de daadwerkelijk voor het graf geldende grafrust en wordt voorkomen dat een wijziging van de rechthebbende van invloed is op de duur daarvan. Ten slotte wordt een nieuw, vijfde, lid voorgesteld als extra waarborg. Hier is vastgelegd dat indien dat noodzakelijk is, de houder van de begraafplaats vanaf het moment dat tenminste een jaar is verstreken sinds de mededeling is gedaan in het onderhoud voorziet ten laste van de rechthebbende of van de voormalig rechthebbende.

Artikel 45 (Opgraving)

Dit artikel komt grotendeels overeen met de artikelen 29 en 30 Wlb en biedt een grondslag om de grafrust te doorbreken. Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat een lichaam na begraving met rust wordt gelaten, zodat het op natuurlijke wijze kan vergaan. Een opgraving vormt daarop een uitzondering en is daarom slechts onder strikte voorwaarden toegestaan. Waar ruiming van een graf ziet op de definitieve bestemming van stoffelijke resten na afloop van de grafrusttermijn, strekt opgraving ertoe een lichaam gedurende de grafrust een andere bestemming te geven of nader onderzoek mogelijk te maken. Voor opgraving maakt het niet uit of sprake is van een geïdentificeerde of een onbekende overledene, daarvoor gelden dezelfde voorwaarden. Duidelijkheidshalve zij opgemerkt dat een opgegraven lichaam nog steeds een lichaam van een overledene is in de zin van dit wetsvoorstel waarop sectie of ander geneeskundig onderzoek kan worden toegepast en ook de bepalingen over de bevoegdheid van de officier van justitie en de verhouding tot het strafrechtelijk onderzoek van toepassing zijn. Ook is artikel 29 van toepassing en dient de overledene dus volgens die voorschriften in een kist gelegd te worden. In het geval van een onbekende overledene is ook artikel 19 van toepassing opdat nog onderzoek naar de identiteit van de overledene gedaan kan worden. Ook het verbod op conserverende handeling blijft van toepassing.

Artikel 45 bevat enkele belangrijke vernieuwingen ten opzichte van de Wlb. In de eerste plaats wordt resomatie toegevoegd als gelijkwaardige bestemming na opgraving, naast herbegraving en crematie. Daarnaast wordt een zelfstandige grondslag geïntroduceerd voor opgraving ten behoeve van het vaststellen van eerstegraads- of tweedegraadsverwantschap, waarmee wordt aangesloten bij het recht op identiteit en afstammingskennis als bedoeld in artikel 8 EVRM. Verder wordt de positie van nabestaanden versterkt doordat de aanvrager van een opgravingsvergunning

uitdrukkelijk als opdrachtgever wordt aangemerkt en verplicht is andere naaste familieleden over de voorgenomen opgraving te informeren. Ten slotte voorziet het artikel in een afzonderlijk wettelijk kader voor de identificatie van onbekende overledenen en slachtoffers uit de Tweede Wereldoorlog.

Evenals onder de Wlb is voor een opgraving een vergunning van de burgemeester vereist van de gemeente waar het lichaam is begraven. De burgemeester weegt daarbij het belang van de grafrust af tegen het belang dat met de opgraving is gemoeid. Indien een lichaam binnen een jaar na begraving na opgraving wordt gecremeerd of geresomeerd, is daarnaast verlof van de officier van justitie vereist. Hiermee wordt voorkomen dat mogelijke sporen van een niet-natuurlijk overlijden verloren gaan voordat een strafrechtelijk belang is uitgesloten. Opgravingen ten behoeve van strafrechtelijk onderzoek blijven plaatsvinden op bevel van de officier van justitie en vallen buiten de reguliere vergunningprocedure. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.3.5.

Artikel 45, eerste lid

Deze bepaling schrijft voor dat het lichaam van een overledene na begraving slechts opgegraven mag worden indien daarvoor een vergunning is verleend door de burgemeester van de gemeente waarin het lichaam is begraven. Met deze vergunning is een verlof tot bestemming niet nodig. Enkele gemeenten hebben hun begraafplaats liggen op het grondgebied van een andere gemeente, in dat geval is de burgemeester binnen wiens gemeentegrens de begraafplaats ligt bevoegd. Bij de beslissing over een vergunning voor opgraving maakt de burgemeester een belangenafweging (van onder meer het personeel dat de opgraving moet verrichten, de eventuele rechthebbende(n) op het graf, van de aanvrager, van andere families wiens overledenen in hetzelfde graf begraven zijn, van eventuele religieuze voorschriften en van de grafrust). Terughoudendheid met opgraving met het oog op de grafrust is het uitgangspunt. Daaruit volgt dat bij het aflopen van de grafrust een vergunning voor opgraving eenvoudig kan worden afgegeven met het oog op herbestemming. Indien de opgraving beoogd is binnen een jaar na begraving, is op grond van het vierde lid bovendien een schriftelijk verlof nodig van de officier van justitie. In het geval van een particulier graf, bepaalt het eerste artikellid dat in het geval van een particulier graf ook de toestemming van de rechthebbende op het graf is vereist. Die toestemming is nodig voordat de vergunning wordt aangevraagd. Een veelvoorkomende reden voor opgraving (uit een algemeen graf) is een verkeerde grafkeuze: een algemeen graf in plaats van een particulier graf.³⁴³ Bij de vergunning wordt ook een eventuele nieuwe bestemming opgenomen, zodat deze vergunning gelijk kan dienen als een verlof voor bestemming. Voorschriften ten behoeve van het geneeskundig toezicht kunnen vervallen, aangezien dit toezicht vervallen is.³⁴⁴

Artikel 45, tweede lid

Het tweede lid bepaalt dat de aanvrager van de opgravingsvergunning wordt gelijkgesteld met degene aan wie het oorspronkelijke verlof tot bestemming als bedoeld in artikel 25 is verleend. Hierdoor wordt de aanvrager aangemerkt als opdrachtgever van de nieuwe bestemming van het lichaam. Voor alle betrokkenen, zoals de houder van de begraafplaats en de uitvaartverzorger, is daarmee duidelijk wie verantwoordelijk is voor de uitvoering van de opgraving en de daaropvolgende bestemming, alsmede voor de daarmee samenhangende kosten.

Aan deze gelijkstelling is tevens de informatieplicht van artikel 6, derde lid, verbonden. De aanvrager is daarom verplicht de partner en de bloed- en aanverwanten in de eerste en tweede graad tijdig te informeren over de voorgenomen opgraving en de nieuwe bestemming van het lichaam en hen, voor zover dit redelijkerwijs kan worden gevergd, in de gelegenheid te stellen afscheid te nemen.

Met deze regeling wordt de positie van naaste nabestaanden versterkt en wordt recht gedaan aan het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven, bedoeld in artikel 8 EVRM. Hiermee wordt voorkomen dat één betrokkene zonder medeweten van andere naasten kan besluiten tot een opgraving en herbestemming van het lichaam.

Artikel 45, derde lid

³⁴³ Handleiding Opgraven en Ruimen, p. 39. Bijlage bij *Kamerstukken II* 2010/11, 30696, nr. 35.

³⁴⁴ Deze bepaling hing oorspronkelijk samen met het eerste lid, wat bepaalde dat de burgemeester de vergunning slechts afgeeft na het horen van de betrokken inspecteur van de volksgezondheid. Met de wetwijziging van 2009 (Stb. 2009, 32) is deze rol van de inspecteur vervallen, maar is het tweede lid intact gebleven.

Volgens dit artikellid verbindt de burgemeester aan de vergunning voorschriften die noodzakelijk zijn voor het vervoer en de bestemming van het lichaam. Het tweede lid komt grotendeels overeen met artikel 29, tweede lid, van de Wlb. De voorschriften betreffende de bestemming van het lichaam zijn er in het bijzonder op gericht om bij achterblijvende ontbinding van het lichaam van overledene maatregelen te kunnen nemen ter bevordering van die ontbinding, zoals het verwijderen van kleding en omhulsels die de ontbinding kunnen belemmeren. In de Wlb was bovendien opgenomen dat de burgemeester de nodige voorschriften kon verbinden betreffende het geneeskundig toezicht. In dit wetsvoorstel is dat komen te vervallen, aangezien bij de wetwijziging van 2009 toezichtsfunctie die aanleiding had kunnen geven tot de voorschriften, ook reeds was vervallen.

Artikel 45, derde en vierde lid

Het derde lid bepaalt dat de burgemeester aan de vergunning voor opgraving voorschriften verbindt die noodzakelijk zijn voor het vervoer en de bestemming van het lichaam. Het is nu al mogelijk een opgegraven lichaam op verzoek van de persoon die zorgdraagt voor de bestemming van het lichaam te cremen. Dat kan nodig zijn als later blijkt dat de overledene had gewenst om niet begraven te worden, maar gecremeerd. Dat kan binnen een jaar slechts als de officier van justitie daarvoor verlof heeft gegeven. Op grond van het vierde lid zijn hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3, paragrafen 1 en 2, niet van toepassing op een opgegraven lichaam. Dit betekent onder meer dat geen nieuwe schouw hoeft plaats te vinden, geen nieuw verlof tot bestemming is vereist en de termijnen voor bestemming niet van toepassing zijn. In het vierde lid is geregeld dat die mogelijkheid ook onder dezelfde voorwaarden ook geldt indien de in artikel 6, tweede lid, bedoelde persoon wenst dat het opgegraven lichaam geresomeerd wordt. In het vierde lid is voorts bepaald dat de artikelen 61 tot en met 64 en 71 van toepassing zijn. Dat betekent dat na de crematie of resomatie aan de as of de vaste stof een bestemming kan worden gegeven, zoals verstrooiing, bijzetting of terbeschikkingstelling aan de in artikel 6, tweede lid, bedoelde persoon. Ook verzending naar het buitenland is een mogelijkheid. Daarover bestond in de praktijk onduidelijkheid en deze toevoeging neemt die onduidelijkheid weg. In het vierde lid is bovendien verduidelijkt dat na opgraving het lichaam kan worden herbegraven. Omdat dat deze mogelijkheid niet uitdrukkelijk was genoemd, kon ontbreken de indruk ontstaan dat herbegraving niet mogelijk was.

Artikel 45, vijfde lid

Het vijfde lid komt inhoudelijk overeen met artikel 29, vierde lid, Wlb. De ratio achter deze regeling is dat het belang van de waarheidsvinding zwaarder weegt dan de wens tot herbestemming wanneer een lichaam relatief kortgeleden is begraven. Gedurende het eerste jaar na overlijden is de kans het grootst dat er alsnog feiten of omstandigheden aan het licht komen die wijzen op een niet-natuurlijk overlijden.

Nieuw in dit artikellid is de toevoeging van resomatie als bestemming waarvoor dit verlof vereist is. De reden hiervoor is dat resomatie, net als crematie, leidt tot de definitieve vernietiging van het lichaam als bron voor forensisch bewijsmateriaal. Waar een begraven lichaam in het kader van een strafrechtelijk onderzoek altijd nog kan worden opgegraven voor (nader) onderzoek, is dit na crematie of resomatie onmogelijk geworden.

Door de officier van justitie bij deze beslissing te betrekken, wordt gewaarborgd dat een lichaam niet aan het zicht van justitie wordt onttrokken op een moment dat een strafrechtelijk belang nog niet volledig kan worden uitgesloten. De officier van justitie toetst of er op dat moment enige aanwijzing is voor een misdrijf die nader onderzoek aan het lichaam noodzakelijk maakt. Pas wanneer de officier heeft vastgesteld dat er geen strafvorderlijk belang meer is, geeft deze het verlof af, waarna de onomkeerbare bestemming mag worden uitgevoerd. Na verloop van een jaar wordt aangenomen dat een dergelijk onderzoek minder relevant is, waardoor de tussenkomst van de officier van justitie niet langer noodzakelijk wordt geacht.

Artikel 45, zesde lid

Dit lid introduceert een nieuwe grond voor opgraving van een overledene wiens identiteit is vastgesteld, maar van wie de verwantschap met een nabestaande nog niet vaststaat. De bepaling biedt een grondslag om door middel van DNA-onderzoek aan een overleden persoon duidelijkheid te verkrijgen over de afstamming, bijvoorbeeld wanneer onzekerheid bestaat over de identiteit van een biologische ouder.

Met deze regeling wordt uitvoering gegeven aan het recht op identiteit en afstammingskennis, dat deel uitmaakt van het recht op eerbiediging van het privéleven als bedoeld in artikel 8 EVRM. Omdat een opgraving steeds een inbreuk vormt op de grafrust, dient de burgemeester een

zorgvuldige belangenafweging te maken. Daarbij beoordeelt hij of voldoende aannemelijk is dat de aanvrager en de overledene in eerste of tweede graad aan elkaar verwant zijn, weegt hij het belang van afstammingskennis af tegen het belang van de grafrust en betreft hij tevens de omstandigheden van het geval, waaronder de tijd die sinds de begraaving is verstreken en eventuele religieuze of levensbeschouwelijke opvattingen van de overledene of diens nabestaanden. De regeling is niet bedoeld voor algemeen genealogisch onderzoek.

De mogelijkheid om ook verwantschap in de tweede graad vast te stellen, is opgenomen omdat onderzoek in de eerste graad niet altijd mogelijk is, bijvoorbeeld wanneer de vermoedelijke ouder is gecremeerd of het graf reeds is geruimd.

Voor de afname van lichaamsmateriaal is artikel 19, eerste lid, onderdeel a, van overeenkomstige toepassing. Dit betekent dat de afname door een arts plaatsvindt. Het DNA-onderzoek zelf dient geen publieke taak en wordt daarom in opdracht en voor rekening van de aanvrager verricht. Ook de kosten van de opgraving komen voor rekening van de aanvrager.

Artikel 45, zevende lid

Het zevende lid creëert een specifieke wettelijke grondslag voor de Bergings- en Identificatiedienst Koninklijke Landmacht (BIDKL) om, in opdracht van de Minister van Defensie, opgravingen op begraafplaatsen te verrichten ten behoeve van de identificatie van slachtoffers uit de Tweede Wereldoorlog. De BIDKL is op 21 augustus 1945 opgericht en belast met het opsporen, opgraven, identificeren en opnieuw begraven van gedurende de periode van 10 mei 1940 tot en met 8 mei 1945 op onregelmatige wijze begraven lichamen van overledenen. Hoewel de BIDKL deze taak sinds 1945 uitvoert,³⁴⁵ ontbrak daarvoor tot op heden een uitdrukkelijke wettelijke grondslag. Met dit lid wordt deze taak binnen het stelsel van dit wetsvoorstel wettelijk verankerd.

Voor een dergelijke opgraving door de BIDKL blijft een vergunning van de burgemeester vereist op grond van het eerste lid. Daarmee blijft het uitgangspunt van het wetsvoorstel behouden dat voor het openen van een graf een vergunning van de burgemeester is vereist, behoudens de uitzondering voor opgravingen in het kader van strafrechtelijk onderzoek. De burgemeester is het best in staat de lokale omstandigheden en de betrokken belangen, waaronder de rust op de begraafplaats en de belangen van eventuele nabestaanden, in zijn besluitvorming te betrekken. Door aan deze vergunningsplicht vast te houden, blijft de systematiek van het wetsvoorstel helder en behoudt de burgemeester de regie over de activiteiten die op begraafplaatsen binnen zijn gemeente plaatsvinden. In overeenstemming met de bestaande uitvoeringspraktijk is de uitvoering van deze identificatietask, gelet op de vereiste forensische deskundigheid en de toegepaste forensische werkwijze, voorbehouden aan de BIDKL.

De werkzaamheden van de BIDKL zijn opgravingen in de zin van artikel 5.1, eerste lid, van de Erfgoedwet. Voor deze opgravingen voorziet artikel 2.7 van het Besluit Erfgoedwet archeologie reeds in een uitzondering op het archeologisch opgravingsverbod voor de Minister van Defensie. Voor opgravingen op begraafplaatsen geldt echter het regime van dit wetsvoorstel als bijzondere regeling. Gelet op het forensische en humanitaire karakter van de identificatie van oorlogsslachtoffers is ervoor gekozen de bevoegdheid in dit wetsvoorstel te regelen.

Het lid maakt tevens duidelijk dat de identificatie van slachtoffers uit de Tweede Wereldoorlog een eigen regeling vormt naast de identificatie van onbekende overledenen waarop artikel 19 betrekking heeft. Om dat onderscheid te benadrukken, is gekozen voor de terminologie "slachtoffer uit de Tweede Wereldoorlog". Ten behoeve van de identificatie kan de Minister van Defensie opdracht geven tot het verrichten van de identificatiehandelingen, bedoeld in artikel 17, eerste lid, onderdelen a tot en met c. Anders dan bij artikel 19 worden deze handelingen verricht onder verantwoordelijkheid van een arts. Hiermee wordt duidelijk gemaakt dat de bevoegdheid uitsluitend ziet op de in dit lid geregelde identificatietask en geen betrekking heeft op de zorgplicht van de burgemeester of diens bevoegdheden op grond van artikel 19.

In het kader van deze identificatie verricht de BIDKL diverse forensisch-antropologische werkzaamheden. Na de opgraving worden de stoffelijke resten onderzocht, veelal in het laboratorium van de BIDKL te Soesterberg en, indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven, gedeeltelijk op de vindplaats. Daarbij worden biologische en forensische kenmerken vastgesteld, waaronder geslacht, leeftijd, lichaamslengte, pathologische afwijkingen en eventuele

³⁴⁵ Beschikking van de Minister van Oorlog van 21 augustus 1945, nr. 1209 MG, houdende oprichting van de DIB (thans: Bergings- en Identificatiedienst Koninklijke Landmacht (BIDKL)).

traumata. Tevens wordt een gebitsstatus opgesteld en wordt, indien mogelijk, biologisch materiaal veiliggesteld, bijvoorbeeld in de vorm van een gebitselement of botmateriaal. Dit materiaal kan worden gebruikt voor DNA-onderzoek door het Nederlands Forensisch Instituut en, indien nodig, voor isotopenonderzoek. De resultaten van deze onderzoeken worden in samenhang met historische, medische en antropologische gegevens beoordeeld om tot een betrouwbare identificatie van de stoffelijke resten te komen. Deze werkzaamheden worden zelfstandig uitgevoerd door medewerkers van de BIDKL onder verantwoordelijkheid van een arts. Het tweede tot en met vijfde lid zijn op deze opgravingen niet van toepassing. Deze leden zijn toegesneden op reguliere opgravingen en sluiten niet aan bij de bijzondere omstandigheden waaronder identificatieonderzoek naar oorlogsslachtoffers plaatsvindt. Gelet op de internationale verplichtingen die voortvloeien uit de Geneefse Conventies³⁴⁶ en ter waarborging van de grafrust bepaalt de laatste volzin dat het lichaam na afronding van de identificatiehandelingen opnieuw wordt begraven.

Artikel 45, achtste lid

Het achtste lid creëert een specifieke grondslag voor opgraving ten behoeve van de vaststelling van de identiteit van een onbekende overledene. In de regel wordt een overledene vóór de begraafing geïdentificeerd. Indien de identiteit niet kan worden vastgesteld, wordt de overledene als onbekende begraven. Dit lid maakt het mogelijk een dergelijke overledene op een later moment alsnog op te graven, uitsluitend met het oog op identificatie.

In dit wetsvoorstel is de minimale bewaartermijn voor het graf van een onbekende overledene verlengd tot vijftig jaar (artikel 47), zodat de mogelijkheid tot identificatie zo lang mogelijk behouden blijft. Het zou echter onwenselijk zijn wanneer nabestaanden van een vermiste persoon gedurende die gehele periode op duidelijkheid zouden moeten wachten, terwijl zich inmiddels nieuwe aanknopingspunten voor identificatie hebben aangediend. Daarom kan de burgemeester opdracht geven tot een opgraving indien sprake is van concrete aanwijzingen dat deze kan bijdragen aan de vaststelling van de identiteit, bijvoorbeeld naar aanleiding van nieuwe getuigenverklaringen of de beschikbaarheid van nieuwe identificatietechnieken.

Omdat een opgraving een inbreuk vormt op de grafrust, dient de burgemeester voorafgaand aan het geven van de opdracht een zorgvuldige belangenafweging te maken. Daarbij worden het belang van identificatie en de belangen van eventuele nabestaanden afgewogen tegen het belang van de grafrust. De burgemeester geeft slechts opdracht tot opgraving indien voldoende aannemelijk is dat deze daadwerkelijk kan bijdragen aan de identificatie van de overledene. Daarbij kan ook de tijd die sinds de begraafing is verstreken in de afweging worden betrokken.

Artikel 19 is op de identificatiehandelingen van overeenkomstige toepassing. Dit betekent dat onder meer lichaamsmateriaal kan worden afgenomen ten behoeve van DNA-onderzoek, een gebitsstatus kan worden opgesteld en ander onderzoek aan of in het lichaam kan plaatsvinden overeenkomstig artikel 19. Na afronding van deze handelingen wordt het lichaam opnieuw begraven. Anders dan bij reguliere opgravingen strekt deze bevoegdheid uitsluitend tot identificatie en niet tot een herbestemming van het lichaam. Om die reden zijn het eerste tot en met vijfde lid op deze opgravingen niet van toepassing. Indien het identificatieonderzoek ertoe leidt dat de identiteit van de overledene wordt vastgesteld, is artikel 33, derde lid, van toepassing. De burgemeester doet daarvan mededeling aan de nabestaanden en de houder van de begraafplaats. Indien vervolgens wordt overgegaan tot ruiming van het graf, is tevens artikel 47, vijfde lid, van toepassing.

Artikel 45, negende lid

Het negende lid regelt de verhouding tussen dit wetsvoorstel en het strafrechtelijk opsporingsonderzoek. Deze bepaling komt inhoudelijk overeen met artikel 30 Wlb. Het expliciteert dat wanneer een opgraving noodzakelijk is in het belang van de waarheidsvinding in een strafzaak, de reguliere administratieve vereisten van de Wblo (zoals de vergunning van de burgemeester, de toestemming van de rechthebbende op het graf en de informatieplichten jegens nabestaanden)

³⁴⁶ Vgl. het Verdrag van Genève voor de verbetering van het lot van de gewonden en zieken, zich bevindende bij de strijdkrachten te velde, van 12 augustus 1949 (Trb. 1951, 72), het Verdrag van Genève betreffende de bescherming van burgers in oorlogstijd, van 12 augustus 1949 (Trb. 1954, 19) en het Aanvullend Protocol bij de Verdragen van Genève van 12 augustus 1949 betreffende de bescherming van slachtoffers van internationale gewapende conflicten (Protocol I), tot stand gekomen te Bern op 12 december 1977 (Trb. 1980, 87).

niet van toepassing zijn. In dergelijke gevallen geschiedt de opgraving op grond van de bevoegdheden en waarborgen die zijn vastgelegd in het Wetboek van Strafvordering.

Ten opzichte van Wlb is de term 'gerechtelijke autoriteit' vervangen door 'bevoegde autoriteit'. Voor deze ruimere formulering is gekozen om de wet meer toekomstbestendig te maken en optimaal aan te sluiten bij de systematiek van het (nieuwe) Wetboek van Strafvordering. Hoewel hiermee geen inhoudelijke wijziging is beoogd, wordt met deze term de autoriteit aangeduid die binnen een strafvorderlijk kader bevoegd is de opgraving te bevelen. In de praktijk is dit de officier van justitie,³⁴⁷ die op grond van het Wetboek van Strafvordering de leiding heeft over het opsporingsonderzoek. Na afloop van de strafvorderlijke handelingen wordt het lichaam in de regel weer in hetzelfde graf bijgezet.

Artikel 46 (Grafrusttermijn en ruimen van graven)

Dit artikel regelt de minimale grafrusttermijn en de voorwaarden waaronder graven kunnen worden geruimd. Het bouwt voort op artikel 31 Wlb en beoogt enerzijds de grafrust te waarborgen en anderzijds een zorgvuldig kader te bieden voor de ruiming van graven en de bestemming van de daarbij vrijkomende overblijfselen. Nieuw ten opzichte van de Wlb is de meldplicht voor grootschalige ruiming en voor het ruimen van graven waarvan de houder weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat deze van belang kunnen zijn voor de archeologische monumentenzorg, alsmede de bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders om naar aanleiding van een melding maatregelen voor te schrijven, mede ter bescherming van archeologische waarden. Eveneens nieuw is de bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders om, indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven, een langere grafrusttermijn vast te stellen. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.3.6.

Artikel 46, eerste lid

Het eerste lid komt inhoudelijk overeen met artikel 31, tweede lid, van de Wlb. Uitgangspunt is dat een graf niet eerder wordt geruimd dan tien jaar nadat daarin voor het laatst een lichaam is begraven. Deze minimale grafrusttermijn dient ertoe het lichaam voldoende tijd te geven om op natuurlijke wijze te ontbinden. In de praktijk kan de ontbinding, bijvoorbeeld als gevolg van de bodemgesteldheid, meer tijd vergen. Daarom voorziet het vierde lid in de mogelijkheid de grafrusttermijn te verlengen. Ook de op grond van artikel 50 te stellen regels over de afbreekbaarheid van de kist dragen bij aan een goede ontbinding.

Met ruiming wordt het vrijmaken van een grafruimte bedoeld, zodat deze opnieuw kan worden gebruikt.³⁴⁸ Ruiming vindt uitsluitend plaats in opdracht van de houder van de begraafplaats en, bij een particulier graf, met toestemming van de rechthebbende. Omdat geen sprake is van een opgraving, maar van een reguliere ruiming na afloop van de grafrusttermijn, is artikel 45 niet van toepassing. Voor de bestemming van de bij de ruiming aangetroffen overblijfselen bevat het derde lid een afzonderlijke regeling.

Artikel 46, tweede lid

Dit artikellid is nieuw ten opzichte van de Wlb en introduceert een meldplicht voor grootschalige ruiming. Daartoe bepaalt het dat de houder van de begraafplaats de gelijktijdige ruiming van ten minste tien graven tijdig aan het college van burgemeester en wethouders moet melden, tenzij de gemeenteraad voor deze meldplicht een lager aantal graven heeft vastgesteld. De houder verstrekt het college desgevraagd nadere inlichtingen over de voorgenomen ruiming. Naar aanleiding van deze melding kan het college maatregelen voorschrijven met betrekking tot de ruiming, het vervoer en de bewaring van de overblijfselen van de geruimde lichamen. Deze maatregelen kunnen mede strekken tot bescherming van archeologische waarden. De gemeente kan op grond van artikel 98 nadere regels stellen over deze melding, bijvoorbeeld over de termijn waarbinnen de melding wordt gedaan en eventuele vormvereisten.

Dit artikellid introduceert tevens een meldplicht voor de ruiming van een of meer graven waarvan de houder weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat deze van belang kunnen zijn voor de archeologische monumentenzorg. Ook een beperkte ruiming kan archeologische waarden aantasten. De bevoegdheid van het college om naar aanleiding van de melding maatregelen voor te schrijven kan daarom mede worden ingezet ter bescherming van archeologische waarden. Dit kan in het bijzonder aan de orde zijn bij de ruiming van graven op een locatie waarvan bekend is of

³⁴⁷ *Handelingen I* 1987/88, p. 1247.

³⁴⁸ *Kamerstukken II* 2007/08, 30696, nr. 9, p. 13.

redelijkerwijs moet worden vermoed dat daar archeologische waarden aanwezig zijn. Afhankelijk van de omstandigheden kan het college bijvoorbeeld voorschrijven dat voorafgaand aan de ruiming archeologisch onderzoek wordt verricht, dat de ruiming onder archeologische begeleiding plaatsvindt of dat bij de wijze van ruiming rekening wordt gehouden met aanwezige archeologische waarden. Voor zover daarbij sprake is van een opgraving of archeologische vondsten in de zin van de Erfgoedwet, blijven de bij of krachtens de Erfgoedwet en de Omgevingswet gestelde regels onverkort van toepassing.

Artikel 46, derde lid

Het derde lid komt inhoudelijk overeen met artikel 31, derde lid, Wlb. De overblijfselen van geruimde lichamen worden op een begraafplaats ter aarde besteld, of kunnen worden gecremeerd of geresomeerd. Op crematie of resomatie zijn artikel 45, tweede, derde en vierde lid, van overeenkomstige toepassing. Daarmee gelden voor deze bestemmingen de in die leden opgenomen waarborgen en voorschriften. Door de overeenkomstige toepassing van artikel 45, vierde lid, zijn na crematie of resomatie tevens de artikelen 61 tot en met 64 en 71 van toepassing op de as onderscheidenlijk de vaste stof. Deze kunnen daardoor overeenkomstig die bepalingen een bestemming krijgen. Voor zover bij een ruiming menselijke resten worden aangetroffen die een archeologische vondst zijn als bedoeld in artikel 1.1 van de Erfgoedwet, volgt reeds uit artikel 2, vierde lid, dat de Wblo op die resten niet van toepassing is.

Artikel 46, vierde lid

Het vierde lid biedt het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid de in het eerste lid genoemde termijn van tien jaar te verlengen indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven. Voor begraven geldt een minimale grafrusttermijn van tien jaar. In de regel is dat lang genoeg voor ontbinding van het lichaam. In bepaalde bodemsoorten kan een langere grafrusttermijn nodig zijn voor goede vertering. Daarom is het wenselijk dat in voorkomende gevallen een langere grafrusttermijn kan worden gesteld. Anders dan artikel 31, vierde lid, van de Wlb legt dit wetsvoorstel deze bevoegdheid bij het college van burgemeester en wethouders. Daarmee wordt aangesloten bij de toezichthoudende taak van het college ten aanzien van begraafplaatsen en de deskundigheid waarover gemeenten op dit terrein beschikken, mede gelet op de wettelijke verplichting van het gemeentebestuur om in ten minste een gemeentelijke begraafplaats te voorzien. Het besluit tot verlenging treedt terstond in werking. Daarmee wordt afgeweken van de in artikel 94 opgenomen hoofdregel dat een besluit waartegen op grond van dit wetsvoorstel bezwaar of beroep openstaat of aanhangig is, gedurende die periode wordt opgeschort. De onmiddellijke inwerkingtreding is van belang om te voorkomen dat een graf wordt geruimd voordat het besluit tot verlenging van de grafrusttermijn werking heeft gekregen. Een eenmaal uitgevoerde ruiming kan immers niet ongedaan worden gemaakt. Hiermee wordt gewaarborgd dat de verlengde grafrusttermijn vanaf het moment van het besluit in acht wordt genomen.

Artikel 47 (Grafrust onbekende overledenen)

Dit artikel bevat een bijzondere regeling voor de grafrust en ruiming van graven van onbekende overledenen. Doel van de regeling is de mogelijkheid tot identificatie zo lang mogelijk te behouden en te waarborgen dat, voorafgaand aan een eventuele ruiming, alsnog identificatieonderzoek kan plaatsvinden wanneer daarvoor aanleiding bestaat. Voor onbekende slachtoffers uit de Tweede Wereldoorlog geldt overigens een afzonderlijke regeling, waarbij de identificatietask berust bij de Bergings- en Identificatiedienst Koninklijke Landmacht (BIDKL). Voor een nadere toelichting op de grafrust onbekende overledenen wordt verwezen naar paragraaf 4.3.4.

Artikel 47, eerste lid

Deze bepaling bevat een specifieke regeling voor de ruiming van graven van onbekende overledenen. Het eerste lid beoogt een langere grafrust voor onbekende overledenen te borgen; deze graven mogen niet eerder dan ten minste vijftig jaar na begraving geruimd worden. Dat is een afwijking van de minimale grafrusttermijn van 10 jaar die in artikel 46, eerste lid, is geregeld. Er wordt geen overgangsrecht voor deze bepaling getroffen. Dat betekent dat de minimale termijn van vijftig jaar ook van toepassing wordt bij alle onbekende overledenen die op het moment van inwerkingtreding van deze bepaling reeds zijn begraven.

Artikel 47, tweede lid

Het tweede lid regelt dat de houder van de begraafplaats de burgemeester ten minste een jaar voor de voorgenomen ruiming van een graf van een onbekende overledene daarvan in kennis stelt. Hierdoor ontstaat voldoende gelegenheid om, indien daartoe aanleiding bestaat, alsnog identificatieonderzoek te verrichten voordat het graf wordt geruimd. Anders dan onder de Wlb is de

burgemeester niet langer bevoegd, maar verplicht zorg te dragen voor het afnemen van lichaamsmateriaal of het opmaken van een gebitsstatus, voor zover dit nog niet eerder is gebeurd. Sinds 2010 geldt reeds de verplichting om bij onbekende overledenen lichaamsmateriaal af te nemen. Voor onbekende overledenen die vóór die tijd zijn begraven, is dat echter niet zonder meer het geval. Door de overeenkomstige toepassing van artikel 19 vinden de identificatiehandelingen plaats overeenkomstig de daarvoor geldende wettelijke waarborgen. De opsporing van vermiste personen valt buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel. Anders dan artikel 31, vijfde lid, Wlb noemt dit lid dat belang daarom niet langer.

Artikel 47, derde lid

Het derde lid bevat een bijzondere regeling voor onbekende slachtoffers uit de Tweede Wereldoorlog. In dat geval berust de verantwoordelijkheid voor de identificatie niet bij de burgemeester, maar bij de Bergings- en Identificatiedienst Koninklijke Landmacht (BIDKL). Daarom stelt de houder van de begraafplaats niet de burgemeester, maar de Minister van Defensie ten minste een jaar voor de voorgenomen ruiming van het graf daarvan in kennis. Hierdoor kan worden beoordeeld of aanleiding bestaat toepassing te geven aan artikel 45, zevende lid, teneinde het slachtoffer op te graven en alsnog te identificeren. De burgemeester vervult hierbij geen rol. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.3.5 en de toelichting op artikel 45, zevende lid.

Artikel 47, vierde lid

Het vierde lid bepaalt dat de ruiming wordt opgeschort totdat de resultaten van het identificatieonderzoek bekend zijn. Hiermee wordt voorkomen dat een graf wordt geruimd voordat is vastgesteld of het onderzoek heeft geleid tot identificatie van de overledene.

Artikel 47, vijfde lid

Als gedurende de grafruistermijn van vijftig jaar of gedurende de opschorting van de ruiming in afwachting van de uitkomst van het identificatieonderzoek de identiteit van de onbekende overledene alsnog wordt vastgesteld, is artikel 33, derde lid, van toepassing. Op grond daarvan doet de burgemeester van de vaststelling van de identiteit mededeling aan de nabestaanden en aan de houder van de begraafplaats. Vervolgens doet de houder van de begraafplaats aan de nabestaanden, voor zover hun adres of andere contactgegevens bij hem bekend zijn, mededeling van zijn voornemen het graf te ruimen. Na deze mededeling geldt er een wachtermijn van te minste een jaar, opdat de nabestaanden voorzieningen kunnen treffen voor bijvoorbeeld herbegraving van het lichaam van de overledene, of crematie of resomatie van de overblijfselen. Dit stelt de nabestaanden in de gelegenheid toepassing te geven aan de mogelijkheid tot opgraving en herbesteding als bedoeld in artikel 45. Op grond van artikel 45, tweede lid, wordt degene die de vergunning voor opgraving aanvraagt voor de toepassing van dit wetsvoorstel aangemerkt als de persoon, bedoeld in artikel 6, tweede lid. Ook kan, indien daartoe gelegenheid wordt geboden aan de nabestaanden de gelegenheid worden gegeven de grafrechten over te nemen. Artikel 46, derde lid, is van overeenkomstige toepassing. Na het verzenden van de mededeling van de houder aan de nabestaanden wordt het graf ten minste één jaar niet geruimd.

Artikel 48 (Verbod graf in gesloten gebouw)

Deze bepaling komt overeen met artikel 26 Wlb en zet de regel voort dat vanwege redenen van volksgezondheid geen graven meer mogen worden aangelegd in religieuze en levensbeschouwelijke gebouwen of andere gesloten gebouwen, tenzij die uitsluitend bedoeld zijn voor begraven, zoals gesloten grafwerken en -monumenten op een begraafplaats. Aan de genoemde bepaling is ter verduidelijking toegevoegd dat onder een graf of een grafkelder tevens wordt begrepen een graf in een bovengrondse constructie. Met een gesloten gebouw wordt bedoeld: een gebouw met muren en een dak, zodat de ruimten zijn afgesloten van de buitenlucht. Op grond van artikel 50 worden nadere regels gesteld aan de beluchting. In plaats van kerk in artikel 26 Wlb spreekt deze bepaling in bredere zin van religieuze en levensbeschouwelijke gebouwen. Dat heeft geen inhoudelijke gevolgen omdat die gebouwen nu als "gesloten gebouw" ook al vallen onder de verbodsbepaling van artikel 26 Wlb. Voor van oudsher bestaande graven in de bedoelde gebouwen is in het verleden overgangsrecht getroffen als gevolg waarvan deze regel daarvoor niet geldt.

Artikel 49 (Natrekking grafstenen en grafmonumenten)

Dit artikel komt overeen met artikel 32a Wlb en dient ter bescherming van de rechten van de rechthebbende ten aanzien van de grafstenen en grafmonumenten die behoren bij een graf voor de duur van de grafrechten. De houder van de begraafplaats is namelijk, ongeacht de rechten van rechthebbende, eigenaar van de grond waarin het graf zich bevindt en op grond van de aangehaalde bepaling uit het BW normaliter ook eigenaar van de grafstenen, grafmonumenten en de beplanting die deel uitmaken van dat graf. De uitzondering maakt dat deze natrekking niet plaatsvindt zolang het graf niet geruimd mag worden. Tot die tijd blijven de belanghebbenden dus eigenaar van deze gedenktekens. Dit artikel laat onverlet dat artikel 44 inzake het onderhoud van toepassing is. De omgang met grafstenen en grafmonumenten wordt primair als een aangelegenheid gezien tussen de begraafplaatshouder en de rechthebbende. Voor monumenten geldt dat uiteenlopende procedures zijn geregeld voor het aanwijzen daarvan, zoals bijvoorbeeld artikel 4.2, eerste lid, Omgevingswet voor gemeentelijke monumenten.

Artikel 50 (Nadere regels begraven)

Dit artikel komt overeen met artikel 32 Wlb en biedt een delegatiegrondslag om een aantal onderwerpen bij algemene maatregel van bestuur te regelen, zoals de wijze van begraven, waaronder de inrichting van het graf en de afstand tussen graven onderling. Ook over het ruimen van de graven en de teraardebestelling van de resten van lichamen van overledenen na de ruiming van graven kunnen regels worden gesteld. Zie ook paragraaf 4.3.5. Verder kunnen ook in het omgevingsplan regels gesteld worden aan begraven ter bescherming van de leefomgeving. Ten slotte kan ook een gemeentelijke verordening nadere regels stellen aan begraafplaatsen en het begraven (zie ook voorgesteld artikel 98).

§ 2. Begraafplaatsen

Artikel 51 (Gemeentelijke begraafplaats)

Dit artikel zet de bestaande verplichting voort dat iedere gemeente moet voorzien in een gemeentelijke begraafplaats. Daarmee wordt gewaarborgd dat begraven als wettelijk toegestane bestemming voor iedereen toegankelijk blijft. Het artikel biedt daarnaast de mogelijkheid om in bijzondere gevallen tijdelijk ontheffing van deze verplichting te verlenen. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.3.13.

Artikel 51, eerste lid

Op grond van artikel 33 Wlb zijn gemeenten verplicht om een gemeentelijke begraafplaats aan te leggen. Dit is een medebewindstaak. In het eerste lid wordt deze verplichting opgedragen aan het gemeentebestuur. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat het gaat om een verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur als geheel, waarbij de concrete bevoegdheden overeenkomstig de bevoegdheidsverdeling binnen het gemeentebestuur door de daarvoor bevoegde bestuursorganen worden uitgeoefend. Met de plicht van het gemeentebestuur om in een gemeentelijke begraafplaats te voorzien, wordt primair beoogd om begraven als bestemming voor eenieder toegankelijk te maken. Dat uitgangspunt van de Wlb wordt voortgezet met dit wetsvoorstel. Gemeenten kunnen zelf een begraafplaats vestigen, maar in de huidige praktijk komt het ook geregeld voor dat gemeenten door middel van een gemeenschappelijke regeling of een stichting of andere privaatrechtelijke rechtsvorm voorzien in een begraafplaats (zie verder toelichting bij artikel 36). Zolang de gemeente met deze private organisatievormen zorgt voor een toegankelijke voorziening voor het begraven, wordt op een goede manier uitvoering gegeven aan de wettelijke plicht om een gemeentelijke begraafplaats te hebben.

Die toegankelijkheid komt in de eerste plaats tot uiting in de hoogte van de kosten van de grafrechten. De heffing van de grafrechten op een gemeentelijke begraafplaats worden vastgesteld bij verordening op grond van artikel 229, eerste lid, onder a, Gemeentewet.³⁴⁹ Deze heffing is kostendekkend; in de gemeentelijke verordening op grond waarvan die rechten worden geheven, worden de tarieven zodanig vastgesteld dat de geraamde baten van de rechten niet uitgaan boven de geraamde lasten (artikel 229b, eerste lid, Gemeentewet). Omdat dit al in de Gemeentewet geregeld is, is het niet nodig om in dit wetsvoorstel een bijzondere regeling op te nemen.

Voorts geldt ter ondersteuning van het toegankelijke karakter de plicht voor gemeenten om gedurende een redelijke tijd gelegenheid tot begraven te bieden (zie verder artikel 53) en het recht van kerkgenootschappen en andere religieuze en levensbeschouwelijke organisaties om een deel

³⁴⁹ HR 7 mei 1997, nr. 31 920, V-N 1997, p. 194.

van de begraafplaats in gebruik te nemen, voor zover zij geen gebruik maken van hun recht om een eigen begraafplaats in die gemeente te hebben (artikel 54, derde lid).

Artikel 51, tweede lid

Het tweede lid komt overeen met artikel 33 van de Wlb en biedt gedeputeerde staten de bevoegdheid om tijdelijk ontheffing te verlenen van de verplichting een gemeentelijke begraafplaats in stand te houden. Deze bevoegdheid is bedoeld voor uitzonderlijke situaties waarin een gemeente tijdelijk niet aan deze verplichting kan voldoen. Daarbij kan worden gedacht aan een situatie waarin een gemeentelijke begraafplaats onverwacht moet worden gesloten wegens bijvoorbeeld bodemdaling of ernstige bodemverontreiniging. Bij het voornemen tot de tijdelijke opheffing van de laatste gemeentelijke begraafplaats dient het college het belang van de toegankelijkheid voor eenieder tot begraven te wegen, evenals eventuele nadere maatregelen indien die toegankelijkheid in het geding is. Met deze regeling kunnen gedeputeerde staten tijdelijk ontheffing verlenen, zodat de gemeente de noodzakelijke voorzieningen kan treffen om weer in een gemeentelijke begraafplaats te voorzien, zonder direct in strijd met de wet te handelen.

Artikel 52 (Gemeentelijke begraafplaats in een andere gemeente)

Dit artikel komt overeen met artikel 36 Wlb en regelt dat een gemeente een begraafplaats op het grondgebied van een andere gemeente kan aanleggen, mits er toestemming is verleend door de gemeenteraad van die gemeente. Dit volgt uit het eerste lid. Een voorbeeld hiervan is de gemeentelijke begraafplaats Rusthof van de gemeente Amersfoort die zich in de gemeente Leusden bevindt. Deze bepaling biedt een gemeente de ruimte om, bijvoorbeeld indien er binnen de eigen gemeentegrenzen geen ruimte meer is voor een begraafplaats, buiten de eigen gemeente in een gemeentelijke begraafplaats te voorzien. Het tweede lid regelt dat de verordenende bevoegdheid met betrekking tot de begraafplaats door de gemeenteraad wordt uitgeoefend in overeenstemming met de gemeenteraad van de andere gemeente. In het derde lid wordt nieuw voorgesteld dat de minister van BZK de voordracht voor de genoemde algemene maatregel van bestuur doet. Dat was eerder nog niet bepaald en beoogt geen inhoudelijke wijziging van de in dat lid geregelde bevoegdheid.

Artikel 53 (Gelegenheid tot begraving)

Deze bepaling is overgenomen uit artikel 35 Wlb om een goede toegankelijkheid tot de gemeentelijke begraafplaats te borgen. Ten opzichte van de bestaande bepaling wordt voorgesteld dat voortaan ook op zondagen en algemeen erkende feestdagen in beginsel gelegenheid wordt geboden om te begraven. Deze wijziging hangt samen met de uitvoering van de motie-Belhaj/Özütlük³⁵⁰ die verzoekt het begraven binnen 24 uur mogelijk te maken. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.1.3. De gemeenteraad kan bij gemeentelijke verordening wel afwijken van deze hoofdregel, door te bepalen dat geen gelegenheid wordt gegeven tot begraven op zondagen en algemeen erkende feestdagen (tweede lid). Met het begraven gedurende een redelijke tijd wordt verwezen naar het accommoderen van de plechtigheden die horen bij de religie of levensovertuiging van overledene,³⁵¹ voor zoverre dat redelijkerwijs van het gemeentebestuur verwacht mag worden.

Artikel 54 (Bijzondere begraafplaatsen en godsdienstige of levensbeschouwelijke instellingen)

Dit artikel geeft uitvoering aan de (collectieve) vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, zoals verankerd in artikel 6 van de Grondwet en artikel 9 van het EVRM. Het beoogt te waarborgen dat religieuze en levensbeschouwelijke instellingen hun overledenen overeenkomstig hun eigen rituelen en tradities kunnen begraven. De regeling komt grotendeels overeen met de artikelen 38, 39 en 40, derde lid, Wlb, maar bevat tevens een verduidelijking. De daarin opgenomen rechten zijn namelijk niet voorbehouden aan kerkgenootschappen, maar komen op grond van het gelijkheidsbeginsel toe aan alle instellingen met een religieuze of levensbeschouwelijke grondslag. Daarnaast zijn de bepalingen over deze instellingen ten behoeve van de toegankelijkheid van de regeling samengebracht in een artikel. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.3.14.

³⁵⁰ Kamerstukken II 2018/19, 35077, nr. 10.

³⁵¹ Kamerstukken II 1970/71, 11256, nr. 3 inzake artikel 37. Vgl. Staatsblad 1869, 65; artikel 7, tweede lid.

Artikel 54, eerste lid

Het eerste lid verplicht het college van burgemeester en wethouders om desgevraagd gelegenheid te bieden aan een kerkgenootschap of een andere godsdienstige of levensbeschouwelijke instelling tot het vestigen van een bijzondere begraafplaats. De omvang van de daarvoor beschikbaar te stellen grond wordt bepaald aan de hand van een redelijk deel van het gemeentelijke areaal aan begraafplaatsen, waarbij de omvang van de betreffende religieuze of levensbeschouwelijke gemeenschap binnen de gemeente richtinggevend is. De gemeente kan de instelling verzoeken inzicht te geven in haar plaatselijke aanhang, bijvoorbeeld aan de hand van statuten of ledenbestanden. Het staat de gemeenteraad vrij om, indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven, een groter terrein beschikbaar te stellen, bijvoorbeeld wanneer een instelling een regionale functie vervult, mits de belangen van andere instellingen daardoor niet onevenredig worden geschaad.

Artikel 54, tweede lid

Indien een instelling niet beschikt over geschikte grond voor een bijzondere begraafplaats, rust op het college de verplichting zich ervoor in te spannen dat de benodigde grond in eigendom kan worden verkregen. Daarbij dient de grond onder redelijke voorwaarden beschikbaar te worden gesteld, waarbij mede rekening wordt gehouden met de kosten die nodig zijn om de grond geschikt te maken voor begraving. Indien partijen geen overeenstemming bereiken over de prijs of de voorwaarden, stellen gedeputeerde staten deze bindend vast.

Artikel 54, derde en vierde lid

Een instelling kan er ook voor kiezen gebruik te maken van een gemeentelijke begraafplaats. Anders dan bij een bijzondere begraafplaats blijft in dat geval de gemeente houder van de begraafplaats en is het college van burgemeester en wethouders belast met het beheer, de administratie en het onderhoud. Het college voert overleg met de betrokken instelling over de inrichting van het afgescheiden gedeelte, de wijze van afscheiding en de gelegenheid tot begraven. Met de aanwijzing van het college als het verantwoordelijke bestuursorgaan wordt aangesloten bij het uitvoerende karakter van deze taken en bij de bevoegdheidsverdeling in de Gemeentewet. Daarmee wordt bevorderd dat, voor zover redelijkerwijs mogelijk, rekening wordt gehouden met religieuze of levensbeschouwelijke voorschriften ten aanzien van de inrichting en het gebruik van het betreffende gedeelte.

Artikel 54, vijfde lid

Het vijfde lid verduidelijkt dat de in dit artikel toegekende rechten niet alleen toekomen aan de instelling zelf, maar ook kunnen toekomen aan onderdelen daarvan of aan rechtspersonen die ten behoeve van die instelling zijn opgericht. Anders dan onder de Wlb wordt geen rechtspersoonlijkheid verondersteld voor het houden van een bijzondere begraafplaats. Wel moet sprake zijn van een georganiseerde groep personen met een duidelijke religieuze of levensbeschouwelijke grondslag.

§ 3. Sluiting en opheffing van begraafplaatsen

Artikel 55 (Sluiting of geslotenverklaring van begraafplaatsen)

Dit artikel regelt de sluiting van gemeentelijke en bijzondere begraafplaatsen, waardoor het terrein de hoedanigheid van plaats waar wettig lichamen van overledenen kunnen worden begraven, verliest. De verdere gevolgen worden geregeld in artikel 56. Gelet op de definitie van begraafplaats kan deze sluiting ook zien op een deel van de begraafplaats. Een aanleiding voor sluiting van de begraafplaats kan zijn dat er geen gebruik meer van wordt gemaakt, maar ook dat de houder van de begraafplaats niet langer bij machte is om de begraafplaats in stand te houden. Sluiting van een begraafplaats is verder een logisch gevolg indien – op grond van artikel 39 – het college de betreffende vergunning intrekt, omdat de begraafplaats niet langer voldoet aan de voorschriften voor de vergunning. Uit het tweede lid volgt dat de houder terstond mededeling doet aan het college van burgemeester en wethouders van de sluiting van een bijzondere begraafplaats.

Het derde lid regelt dat het college een begraafplaats (of een deel daarvan) gesloten verklaren kan als daar 10 jaar geen lichaam meer is begraven. Deze bevoegdheid geldt ook ten aanzien van bijzondere begraafplaatsen en wordt niet beperkt door nog lopende grafrechten. Wel is het van belang dat het college overleg voert met de houder van de bijzondere begraafplaats over de beoogde geslotenverklaring en rekening houdt met de kans dat, ondanks dat de afgelopen 10 jaar geen begravenis meer heeft plaatsgevonden, een reëel kans bestaat dat nabestaanden de behoefte hebben om bij hun voorouders begraven te worden. De begraafplaats wordt na een geslotenverklaring geacht met ingang van de dag na die van de laatste begraving te zijn gesloten.

De geslotenverklaring kent dus een terugwerkende kracht van zo'n 10 jaar. Dat is van belang met het oog op artikel 56, tweede lid. Het artikel komt overeen met artikel 43 en 44 Wlb. Voor de leesbaarheid zijn de voorwaarden voor sluiting en geslotenverklaring in één artikel opgenomen.

Artikel 56 (Gevolgen van sluiting of geslotenverklaring)

Dit artikel is overgenomen uit artikel 46 Wlb. Met de sluiting van de begraafplaats, gelden er andere regels. Het eerste lid regelt dat op een gesloten begraafplaats geen begraving mag plaatsvinden. Verder wordt in het tweede lid geregeld dat een gesloten begraafplaats gedurende twintig jaar in beginsel onaangeroerd blijft. Op deze hoofdregel gelden de in het tweede lid genoemde uitzonderingen. Zo blijven onder meer de regels over het register, verwaarlozing van het onderhoud van particuliere graven, opgraving en ruiming en de bijzondere grafcrust voor onbekende overledenen van toepassing.

Ook kan gedurende deze termijn overeenkomstig artikel 65 een asbus worden bijgezet en bijgezet blijven.³⁵² Daarmee wordt voortgezet dat de sluiting van een begraafplaats wel in de weg staat aan nieuwe begravingen, maar niet aan het bijzetten van een asbus. Een bijzetting van een asbus onderscheidt zich in dit verband van een begraving van een lichaam doordat de asbus kan worden verwijderd indien dat met het oog op een latere opheffing van de begraafplaats noodzakelijk is. De mogelijkheid tot bijzetting doet daarom niet af aan het uitgangspunt dat een gesloten begraafplaats gedurende de in het tweede lid bedoelde termijn niet wordt geroerd met handelingen die een latere opheffing in de weg kunnen staan.

Voor het overige heeft de sluiting als zodanig niet tot gevolg dat bestaande grafrechten vervallen. Voor zover het wetsvoorstel niet anders bepaalt, blijven de daarop betrekking hebbende rechten en verplichtingen gedurende de sluiting in stand.

Het derde lid regelt welke handelingen na afloop van de in het tweede lid bedoelde termijn zijn toegestaan ten aanzien van de grond van een particulier graf. Met toestemming van de rechthebbende mag deze grond gedurende tien jaar worden bezaaid of beplant. Indien het college van burgemeester en wethouders de in artikel 46, eerste lid, genoemde termijn met toepassing van artikel 46, vierde lid, heeft verlengd, vangt deze periode van tien jaar echter pas aan na afloop van die verlengde termijn. Bij het bezaaien of beplanten mag niet dieper dan een halve meter worden gegraven. Het college van burgemeester en wethouders kan vergunning verlenen om dieper te graven.

Artikel 57 (Opheffing van begraafplaatsen)

Dit artikel beoogt duidelijkheid te geven wanneer een begraafplaats ophoudt als zodanig te fungeren en er, geen ruimte meer wordt geboden aan graven, inclusief verzamelgraven, zodat de grond anders kan worden aangewend. Artikel 38 regelt uitsluitend dat een begraafplaats wordt aangelegd of uitgebreid op een locatie die daartoe door de gemeenteraad is aangewezen. Uit die aanwijzing volgt niet dat de locatie blijvend als begraafplaats moet worden gebruikt. Voor de opheffing van een begraafplaats is daarom niet vereist dat de aanwijzing op grond van artikel 38 wordt ingetrokken. Bovendien mag zich in die grond geen graf meer bevinden. Dat betekent dat een begraafplaatshouder de graven van die begraafplaats eerst moet ruimen op grond van artikel 46 of herbegraven op een andere begraafplaats volgens artikel 45, bijvoorbeeld bij nog doorlopende grafrechten. Zolang de houder besluit niet te ruimen, zijn graven aanwezig en blijft de begraafplaats bestaan. In het geval de gemeente in dat geval met daarbij graven met eindeloos durende grafcrust toch tot opheffing van de begraafplaats wil komen, zal de gemeente de begraafplaats moeten onteigenen³⁵³. Dit artikel komt inhoudelijk overeen met artikel 47 Wlb. In plaats van 'bestemming' wordt gesproken over 'functie' om spraakverwarring te voorkomen met bestemming als bedoeld in dit wetsvoorstel, en waarvoor een definitiebepaling is opgenomen in artikel 1. Dit is geen inhoudelijke wijziging.

Hoofdstuk 5. Crematie

§ 1. Crematorium

³⁵² *Kamerstukken II 1970/71, 11 256, nr. 3, p. 13.*

³⁵³ *Kamerstukken II 2007/08, 30696, nr. 9, p.20*

Artikel 58 (Crematie)

Deze bepaling komt overeen met artikel 49 Wlb. Zie ook artikel 41, eerste lid, waar hetzelfde wordt geregeld voor begraven. Onder crematie wordt ook het cremuleren verstaan na de verbranding, waardoor geen losse botresten meer waarneembaar zijn.

Hoewel het verfijnen van de na crematie of resomatie resterende botdelen (cremuleren) niet als afzonderlijke handeling in het wetsvoorstel is geregeld, ligt deze handeling besloten in de wettelijke verplichting de as onderscheidenlijk de vaste stof in een asbus of stofbus te bergen. Bij crematie is het cremuleren noodzakelijk, omdat na de verbranding doorgaans zowel as als botresten achterblijven. Door deze botresten te verfijnen wordt voorkomen dat herkenbare menselijke resten buiten de gecontroleerde omgeving van het crematorium terechtkomen. Dit is van belang, omdat de asbus na afgifte aan de nabestaanden buiten het toezicht van de houder van het crematorium kan worden bewaard.

Artikel 59 (Crematie in een gemeentelijk crematorium)

Deze bepaling komt overeen met artikel 56 Wlb, met dien verstande dat de dagen waarop in de hoofdregel gelegenheid wordt geboden om te cremen is uitgebreid naar elke dag. Dat betekent dat in de hoofdregel ook op zondagen of algemeen erkende feestdagen gelegenheid tot crematie wordt geboden, tenzij bij gemeentelijke verordening een uitzondering wordt geregeld (tweede lid). De gemeenteraad stelt de in het eerste en tweede lid bedoelde regels bij verordening vast. Op grond van artikel 156, eerste lid, van de Gemeentewet kan de gemeenteraad deze regelgevende bevoegdheid aan het college van burgemeester en wethouders delegeren, tenzij de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet. Met artikel 59 wordt niet beoogd deze in de Gemeentewet geregelde delegatiemogelijkheid uit te sluiten. Zie verder de toelichting bij artikel 53 en paragraaf 4.1.3.

Artikel 60 (Nadere regels crematie)

Dit artikel komt inhoudelijk overeen met artikel 57 Wlb. Op grond van dit artikel wordt in navolging van artikel 8 Besluit op de lijkbezorging geregeld dat het lichaam van overledene wordt gecremeerd in een kist of in een ander omhulsel dat op de crematie is afgestemd. In het besluit zal verder in het kader van de modernisering worden opgenomen dat de botresten na crematie verfijnd moeten worden, zodat de botresten niet meer als zodanig herkenbaar zijn. In het Besluit Activiteiten leefomgeving worden milieuregels gesteld voor cremen ter bescherming van de leefomgeving. Verder kan ook een gemeentelijke verordening nadere regels stellen aan crematie (zie ook artikel 96).

§ 2. Bestemming van de as

Artikel 61 (Bergen van de as)

Dit artikel komt overeen met artikel 58 Wlb. Voorafgaand aan het bergen van de as, worden eventuele botresten gecremuleerd, zodat deze botresten niet meer als zodanig waarneembaar zijn. Dit zal op grond van artikel 60 in het gemoderniseerde Besluit worden voorgesteld. De aanduiding 'nabestaande' in het derde lid is ruimer dan enkel de persoon die in de bestemming voorziet of de opdracht heeft gegeven voor de crematie, terwijl die wel de zeggenschap heeft over de uitvoering van de asbestemming. Om te borgen dat de (vermoedelijk) gewilde asbestemming niet wordt doorkruist, wordt in het derde lid ten opzichte van de Wlb aanvullend voorgesteld dat een deel van de as alleen op een andere wijze geborgen of ter beschikking kan worden gesteld als de persoon die de opdracht heeft gegeven voor de crematie ook daartoe toestemming geeft.

Artikel 62 (Bestemming van de as)

Artikel 62, eerste lid

Dit artikellid regelt dat de crematoriumhouder een redelijke bewaartermijn hanteert van een maand. Dit komt overeen met de huidige minimale bewaartermijn van een maand op grond van artikel 59, eerste lid, Wlb. Voorgesteld wordt de bevoegdheid van de officier van justitie om ontheffing te verlenen voor bijzondere gevallen waarin de nabestaanden eerder een bestemming aan de asbus wensen te geven (artikel 59, vierde lid, Wlb) te laten vervallen, omdat gebleken is dat de as geen strafvorderlijk doel meer dient en hiermee geen rol voor de officier van justitie meer in de rede ligt.

Artikel 62, tweede lid

Deze bepaling komt overeen met artikel 59, tweede lid, Wlb, en regelt limitatief de vier asbestemmingen waar de houder van het crematorium in kan voorzien. Ten opzichte van de Wlb is, ter verduidelijking, nieuw toegevoegd dat de houder van het crematorium de bestemming uitvoert op verzoek van de nabestaande die ook de opdracht heeft gegeven tot de crematie. Met de verstrooiing in onderdeel b wordt bedoeld de verstrooiing door de houder van het crematorium. Zodra de as is meegegeven aan de nabestaande, dan kan die persoon zelf beslissen wat er met de as gebeurt. Ook dan is verstrooiing een optie, binnen de geldende wet- en regelgeving. Zo is verstrooiing in het oppervlaktewater mogelijk, tenzij bij autonome gemeentelijke verordening hier beperkingen aan zijn gesteld. Wat er met de as gebeurt na het ter beschikking stellen aan de nabestaande wordt nu niet geregeld onder de Wlb en dat blijft ook zo onder dit wetsvoorstel.

Artikel 62, derde lid

Dit lid introduceert ten opzichte van de Wlb de mogelijkheid om, alvorens aan de as een bestemming wordt gegeven, de as van een overledene te vermengen met de as of de vaste stof van een of meer andere overledenen. In de praktijk blijkt behoefte te bestaan aan het vermengen van de as. Omdat dit wetsvoorstel resomeren introduceert, wordt ook vermenging van as en stof na resomeren mogelijk gemaakt. De vermenging vindt plaats door de houder van het crematorium, op verzoek van degene die opdracht heeft gegeven voor de crematie. Tot deze personen kunnen ook executeurs of rechtspersonen behoren. In het register, bedoeld in artikel 40, wordt vastgelegd van welke overledenen de in de betreffende asbus opgenomen as of vaste stof afkomstig is. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.1.4.

Artikel 62, vierde lid

Deze bepaling komt overeen met artikel 59, derde lid, Wlb. Toegevoegd is dat ook voor vermenging de as overgedragen kan worden.

Artikel 62, vijfde lid

Dit artikellid regelt de situatie dat er geen bestemming wordt gegeven aan de as. Dit is een nieuwe bepaling ten opzichte van de Wlb. In de praktijk komt het voor dat de as na de berging nooit opgehaald wordt. De Wlb regelt nu geen maximumtermijn voor bewaring en dat heeft tot gevolg dat crematoriumhouders voor onbepaalde tijd de asbussen bewaren. Dat is onwenselijk. In het vijfde lid wordt een maximumtermijn voorgesteld van in ieder geval 1 jaar, de crematoriumhouder kan desgewenst een langere termijn aanhouden. Gelet op de korte duur van deze termijn wordt een wettelijke notificatieplicht voor het aflopen van de termijn niet nuttig geacht. De houder doet schriftelijk mededeling van het verstrijken van deze termijn aan degene die de opdracht tot bestemming heeft gegeven, wanneer diens contactgegevens bij de houder bekend zijn. Verstrooiing van de as geschiedt in dat geval niet eerder dan zes maanden na de mededeling.

Artikel 63 (Bijzetting van de asbus)

Dit artikel regelt de wijze waarop aan de as van een overledene een definitieve bestemming kan worden gegeven door middel van bijzetting. Hoewel crematie of resomatie de fysieke eindbestemming van het lichaam vormt, vallen de na afloop resterende asbus of stofbus onder de wettelijke bescherming van de nagedachtenis van de overledene. De eerste drie leden komen inhoudelijk overeen met artikel 62 van de Wet op de lijkbezorging (Wlb), terwijl het vierde lid aansluit bij artikel 64, eerste lid, Wlb. In lijn met de systematiek van dit wetsvoorstel is de regeling uitgebreid tot resomatoria en stofbussen. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.1.4.

Artikel 63, eerste lid, onderdelen a tot en met c

Het eerste lid bevat een limitatieve opsomming van de plaatsen waar een asbus of stofbus kan worden bijgezet. Onder onderdeel a vallen speciaal daarvoor bestemde voorzieningen, zoals een columbarium (urnenmuur) op het terrein van een crematorium of resomatorium. Onderdeel b ziet op bijzetting in of op een graf, maar ook op andere daarvoor bestemde plaatsen op een begraafplaats, zoals een urnentuin. Deze mogelijkheid bestaat ook op een gesloten begraafplaats, die daarin voorziet. Daarmee blijft het mogelijk asbussen van familieleden bij elkaar te brengen, hetgeen van groot belang wordt geacht voor de nagedachtenis van de overledenen. Onderdeel c betreft andere plaatsen van bijzetting buiten een begraafplaats, crematorium of resomatorium, zoals een urnennis in een kerk of een herdenkingsmonument.

Artikel 63, eerste lid, onderdeel d

Onderdeel d introduceert de mogelijkheid een asbus of stofbus in een kist of ander omhulsel te plaatsen voordat het lichaam wordt begraven. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan een maatschappelijke behoefte, bijvoorbeeld wanneer partners een verschillende bestemming hebben gekozen, de een begraven en de ander gecremeerd, en na het overlijden van de langstlevende alsnog gezamenlijk in één graf willen rusten. Aan deze mogelijkheid zijn twee voorwaarden verbonden. In de eerste plaats moet de asbus of stofbus voor de begraafing in de kist of het omhulsel worden geplaatst. Het is niet toegestaan een reeds begraven kist op te graven en te openen om alsnog een asbus of stofbus toe te voegen, omdat dit een ontoelaatbare inbreuk op de grafrust zou vormen. In de tweede plaats is deze mogelijkheid beperkt tot begraafing. Bijzetting van een asbus of stofbus in een kist of ander omhulsel dat is bestemd voor crematie of resomatie is niet toegestaan, omdat de asbus en de daarin aanwezige asresten het technische proces van de crematie- of resomatie-installatie kunnen verstoren.

Artikel 63, tweede lid

Het tweede lid bepaalt dat de bijzetting plaatsvindt ter uitvoering van de bestemming van de as als bedoeld in artikel 62 of op verzoek van de persoon die de feitelijke zorg heeft voor de asbus of stofbus. Dit betekent dat een asbus of stofbus ook op een later moment alsnog kan worden bijgezet, nadat deze aanvankelijk door de houder van het crematorium of resomatorium aan een nabestaande ter beschikking is gesteld. De persoon die uiteindelijk om bijzetting verzoekt, hoeft daarbij niet dezelfde te zijn als degene aan wie de asbus of stofbus oorspronkelijk is afgegeven.

Artikel 63, derde lid

Indien de bijzetting plaatsvindt in of op een particulier graf, is op grond van het derde lid de uitdrukkelijke toestemming van de rechthebbende op dat graf vereist. Het uitsluitend recht op een particulier graf omvat immers de bevoegdheid te bepalen wiens stoffelijke resten of as daarin of daarop worden bijgezet. Het recht op de ruimte waarin de asbus of stofbus is bijgezet, volgt in beginsel het recht op het betreffende graf.

Artikel 64 (Terbeschikkingstelling en verwijdering na bijzetting)

Dit artikel vormt het mogelijke vervolg op artikel 63 door regeling van eventuele verdere verplaatsing van de asbus na de bijzetting anders dan ruiming van de asbus en komt overeen met artikel 63 Wlb. Voorgesteld wordt om de mogelijkheid van verwijdering van de asbus in het geval van een strafrechtelijk onderzoek te laten vervallen. Gebleken is dat de as geen strafvorderlijke relevante informatie meer kan opleveren, daarom ligt voortzetting van deze bepaling niet in de rede. In voorkomende gevallen kan beslag gelegd worden op een asbus op basis van het Wetboek van Strafvordering.

Artikel 65 (Ruiming van de asbus)

Artikel 65, eerste lid

Dit lid regelt de ruiming van een bijgezette asbus en komt overeen met artikel 66 Wlb. Uitgangspunt is dat een bijgezette asbus gedurende ten minste tien jaar nadat de as in de bus is geborgen niet wordt geruimd. Ruiming vindt plaats door of in opdracht van de houder van de plaats van bijzetting. Met toestemming van de rechthebbende op de ruimte waar de asbus is bijgezet, kan de asbus binnen deze termijn worden geruimd.

Artikel 65, tweede lid

Het ten opzichte van de Wlb nieuw ingevoegde tweede lid bevat een notificatieplicht. De nabestaande door of namens wie de opdracht tot bijzetting is gegeven, wordt ten minste zes maanden en ten hoogste twaalf maanden voor het verstrijken van de in het eerste lid bedoelde termijn van tien jaar daarvan op de hoogte gesteld, voor zover diens adres of andere contactgegevens bij de houder bekend zijn. De mededeling ziet daarmee op het verstrijken van de termijn waarbinnen de asbus in beginsel niet wordt geruimd. Uit de mededeling volgt niet dat de asbus na afloop van die termijn daadwerkelijk wordt geruimd. Dit sluit aan bij de notificatie bij het aflopen van de grafrechten op een algemeen graf (artikel 42).

Artikel 65, derde lid

Het derde lid bevat een bijzondere regeling voor een asbus die op grond van artikel 63, eerste lid, onderdeel b of d, is bijgezet in een graf of in een voor begraafing bestemde kist. In deze gevallen kan de asbus niet worden geruimd zolang het graf zelf op grond van artikel 46 nog niet kan worden geruimd. Hiermee wordt gewaarborgd dat de ruiming van een asbus geen afbreuk doet aan de voor het graf geldende grafrust. Indien het college van burgemeester en wethouders de in artikel

46, eerste lid, genoemde termijn met toepassing van het vierde lid van dat artikel heeft verlengd, kan de asbus evenmin worden geruimd voordat die verlengde termijn is verstreken

Artikel 66 (Verstrooiing van de as)

Het eerste tot en met derde lid van dit artikel zijn overgenomen uit artikel 66a Wlb en het vierde lid komt overeen met artikel 66b Wlb. Voor de leesbaarheid zijn deze beide bepalingen over de verstrooiing in hetzelfde artikel opgenomen.

Verstrooiing van de as vindt plaats in opdracht van degene die opdracht heeft gegeven tot de crematie of een nabestaande die zorg heeft over de asbus. Deze verstrooiing kunnen nabestaanden zelf ter hand nemen op een terrein dat ze zelf hebben uitgezocht, met instemming van de eigenaar van dat terrein. De nabestaanden kunnen de verstrooiing ook overlaten aan de houder van het crematorium. Verstrooiing kan bovendien plaatsvinden ten behoeve van de ruiming van een asbus die is bijgezet in een plaats van bijzetting (dat kan een begraafplaats, crematorium of een daarbuiten gelegen bewaarplaats zijn, artikel 69) of is bewaard in het crematorium (artikel 62, vijfde lid). Artikel 63 regelt de plaatsen waar een asbus kan worden bijgezet, dat kan dus ook een begraafplaats zijn. In geval van ruiming geeft de houder van de plaats van bijzetting of houder van het crematorium opdracht tot verstrooiing ten behoeve van de ruiming van de asbus.

Indien een houder van een plaats van bijzetting of een crematorium een terrein wil gebruiken om permanent as te verstrooien, heeft deze daarvoor een (aparte) vergunning nodig. Verstrooiing van de as kan ook plaatsvinden in open zee en dus buiten de territoriale wateren (zie ook artikel 1 Wet grenzen Nederlandse territoriale zee). Daarnaast kunnen op grond van het omgevingsrecht regels gelden voor het verstrooien van crematie-as. Zo kunnen regels zijn opgenomen in het omgevingsplan en de waterschapsverordening en gelden de daarin opgenomen specifieke zorgplichten. Voor het verstrooien in rijkswateren en de Noordzee gelden de specifieke zorgplichten van respectievelijk de artikelen 6.6 en 7.6 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

Na verstrooiing van de as is niet voorzien in een regeling voor ruiming. Aan een dergelijke regeling is geen maatschappelijke behoefte gebleken. Verondersteld wordt dat de verstrooide as niet wordt aangeroerd en dat ruiming bovendien in de praktijk veelal onuitvoerbaar is.

Artikel 67 (Nadere regels as)

Dit artikel komt overeen met artikel 61 Wlb. Het omgevingsplan van de gemeente kan regels stellen voor strooivelden.

§ 3. As uit het buitenland

Artikel 68 (As uit het buitenland)

Artikel 68, eerste lid

Het eerste lid regelt de omgang met as die vanuit het buitenland naar Nederland is gebracht. Voor zover de as nog niet in een asbus is geborgen, wordt deze zo nodig in opdracht van een nabestaande in een of meer asbussen geborgen. Door artikel 61 van overeenkomstige toepassing te verklaren, gelden voor deze as dezelfde eisen aan de berging en identificatie als voor as die na een crematie in Nederland in een asbus wordt geborgen.

Artikel 68, tweede lid

Het tweede lid voorziet, in aansluiting op de bewaartermijn van artikel 62, eerste lid, in een bewaartermijn van ten minste een maand voor uit het buitenland afkomstige as. Gedurende deze termijn draagt de nabestaande zorg voor de asbus of asbussen en voor de bewaring daarvan. Bij uit het buitenland afkomstige as is in de regel geen crematoriumhouder in Nederland betrokken, omdat de crematie in het buitenland heeft plaatsgevonden en de as veelal reeds in een asbus is geborgen. Daarom rust de verplichting tot bewaring in dit geval op de nabestaande. De bewaartermijn strekt ertoe te voorkomen dat kort na de invoer van de as onomkeerbare handelingen met de as plaatsvinden. De termijn biedt ruimte om de wensen van de overledene en de belangen van de nabestaanden bij de bestemming van de as te betrekken en eventuele onduidelijkheid daarover weg te nemen. Daarmee strekt de bewaartermijn mede tot bescherming van belangen die vallen onder het recht op eerbiediging van het privé- en familieleven als bedoeld in artikel 8 EVRM. Uit artikel 8 EVRM volgt niet als zodanig een verplichting tot het hanteren van een bewaartermijn van een maand; met deze termijn wordt een beperkte periode geboden waarin

met deze belangen rekening kan worden gehouden voordat onomkeerbare handelingen met de as kunnen plaatsvinden.

Hoofdstuk 6. Resomatie

§ 1. Resomatorium

Artikel 69 (Resomatie)

Ten opzichte van de Wlb is dit een nieuwe bepaling, vanwege de regeling van resomatie als bestemming van een lichaam van overledenen. Dat is toegelicht in paragraaf 4.1.1. In deze bepaling wordt net als bij begraven en cremeren voorgesteld te regelen dat de bestemming van het lichaam van een overledene met resomatie uitsluitend kan plaatsvinden in een daarvoor aangewezen plaats, die wordt aangeduid als een resomatorium. De aanwijzing en vergunning voor een resomatorium zijn geregeld in de artikelen 38 en 39.

Artikel 70 (Nadere regels resomatie)

Ook voor resomatie wordt op dezelfde voet als begraven en crematie een delegatiegrondslag voorgesteld, zodat ook over deze nieuwe bestemming en over resomatoria nadere regels kunnen worden gesteld. Dit zullen bijvoorbeeld regels zijn over het omhulsel. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de regels over de installatie voor resomatie en de routing van het effluent vanwege de gevolgen voor de fysieke leefomgeving binnen het toepassingsbereik van het omgevingsstelsel vallen en in het Besluit activiteiten leefomgeving uitgewerkt worden. Zie verder paragraaf 6.5 over de verhouding met het stelsel van de Omgevingswet.

In het besluit zal verder worden opgenomen dat de botresten na crematie en ook na resomatie moeten worden vernalen, zodat de botresten niet meer als zodanig herkenbaar zijn (ook bekend als cremuleren), tenzij na de resomatie begraving beoogd is. Uit de consultatie is naar voren gekomen dat er behoefte is om na resomatie de botresten te kunnen begraven. Deze mogelijkheid wordt geregeld met dien verstande dat de houder van de begraafplaats wel in die mogelijkheid moet voorzien. In de overige gevallen wordt cremuleren mede verplicht om te voorkomen dat botresten in de publieke ruimte terecht kunnen komen en zo onnodig beslag zouden kunnen leggen op politiecapaciteit.

§ 2. Vaste stof

Artikel 71 (Vaste stof)

Dit artikel regelt de bestemming van de overblijfselen van het lichaam van een overledene na resomatie. Daartoe introduceert het wetsvoorstel het begrip *vaste stof*. Uitgangspunt is dat de vaste stof die na resomatie resteert, juridisch en procedureel zoveel mogelijk gelijk wordt behandeld als de as na crematie. Hoewel resomatie de bestemming van het lichaam vormt, blijft de vaste stof onder de wettelijke bescherming van de nagedachtenis vallen, overeenkomstig de regeling voor crematie-as. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.1.1.

Artikel 71, eerste lid

Het eerste lid verplicht de houder van het resomatorium de vaste stof te bergen in een of meer stofbussen. Onder vaste stof wordt verstaan de na resomatie overgebleven lichaamsresten met een vaste substantie (skelet, zie ook definitie onder artikel 1). Voordat deze in een stofbus worden geborgen, worden zij verfijnd (vermalen), vergelijkbaar met het cremuleren van botresten na crematie. Medische hulpmiddelen en het bij de resomatie vrijkomende effluent vallen niet onder het begrip vaste stof.

Op het bergen en bestemmen van de vaste stof zijn de artikelen 61, 62 en 68 van overeenkomstige toepassing. Daarmee gelden voor de vaste stof zoveel mogelijk dezelfde regels over het bergen, bewaren en bestemmen als voor crematie-as, met inbegrip van de regeling voor uit het buitenland afkomstige as.

Voorts bepaalt het eerste lid dat de houder van het resomatorium op verzoek van degene die opdracht heeft gegeven tot de bestemming de vaste stof kan vermengen met de vaste stof of de as van een of meer andere overledenen. Hiermee wordt voorzien in de mogelijkheid de overblijfselen van dierbaren blijvend te verenigen.

Artikel 71, tweede en derde lid

Het tweede en derde lid verklaren de relevante bepalingen over asbussen van overeenkomstige toepassing op stofbussen. Hierdoor gelden voor de vaste stof dezelfde regels als voor crematie-as ten aanzien van het bijzetten, verstrooien, ter beschikking stellen, verwijderen en ruimen. Dit betekent onder meer dat een stofbus kan worden bijgezet overeenkomstig artikel 63 en dat de vaste stof overeenkomstig artikel 66 kan worden verstrooid. Op het ter beschikking stellen van een bijgezette stofbus en op het verwijderen of ruimen van een stofbus zijn artikel 62, vijfde lid, en de artikelen 64 en 65 van overeenkomstige toepassing.. Bij de toepassing van deze bepalingen wordt telkens voor as gelezen vaste stof, voor asbus stofbus, voor crematie resomatie en voor crematorium resomatorium.

Artikel 71, vierde lid

Het vierde lid biedt een uitzondering op de hoofdregel van het eerste lid dat de vaste stof in een of meer stofbussen wordt geborgen. De vaste stof kan in plaats daarvan worden begraven. Indien de overledene dat heeft gewenst, kunnen de botresten in onbewerkte vorm worden begraven. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de wens van personen die kiezen voor resomatie, maar tevens willen dat hun stoffelijke resten als skelet op een begraafplaats ter aarde worden besteld.

Deze mogelijkheid bestaat uitsluitend indien de begraafplaats daarin voorziet. Het is aan de houder om te beoordelen of de inrichting en exploitatie van de begraafplaats deze wijze van begraven toelaten. Op een dergelijke begraafplaats zijn de bepalingen over begraafplaats (artikelen 41 tot en met 46 en 48) en de technische voorschriften voor begraven (artikelen 49 en 50) van overeenkomstige toepassing, zodat de bestaande waarborgen, waaronder de grafrust en de registratie van graven, onverkort blijven gelden.

Artikel 72 (Nadere regels vaste stof)

Dit artikel bevat een grondslag om bij amvb over de vaste stof nadere regels te kunnen stellen over de berging, de bestemming en de bewaring van de vaste stof, zoals over de verpulvering van de botten tot stof en het voorkomen van vermenging van de vaste stof bij de resomatie (zoals in de Wlb ook voor as is geregeld).

Hoofdstuk 7. Bijzondere bestemmingen en experiment nieuwe bestemming

Artikel 73 (Bestemming in het algemeen belang van de volksgezondheid)

Dit artikel is gebaseerd op de artikelen 67, 68 en 69 Wlb. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.3.7.

Artikel 73, eerste lid

Het eerste lid regelt de bijzondere bestemming van het lichaam ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek of wetenschappelijk onderwijs. In dit artikellid is verduidelijkt dat dat het gaat om bestemming ten behoeve van 'wetenschappelijk onderzoek en wetenschappelijk onderwijs (in plaats van 'de wetenschap'), indien dit onderzoek dan wel onderwijs in het algemeen belang is van de volksgezondheid'.

Artikel 73, tweede lid

Het tweede lid geeft uitdrukking aan het bijzondere karakter van deze bestemming door ten opzichte van begraven, cremeren en resomatie niet te volstaan met de regeling dat deze bestemming slechts plaatsvindt als dit de wens of vermoedelijke wens was van overledene, maar door nader te bepalen door wie het lichaam hiertoe bestemd kan worden indien een wilsbeschikking van de overledene ontbreekt.

Artikel 73, derde lid

Dit artikel komt overeen met artikel 68, eerste lid Wlb. In afwijking van begraven, cremeren en resomatie, wordt bij deze bijzondere bestemming het verlof afgegeven door de burgemeester in plaats van de ambtenaar van de burgerlijke stand. De eis van het verlof van de burgemeester dient er toe te voorkomen dat in strijd met de strekking van de wet wordt gehandeld. Zo zal de ontleding in een daartoe geëigende inrichting moeten plaatsvinden.

Artikel 73, vierde lid

In het vierde lid is bepaald dat een lichaam dat bestemd is voor wetenschappelijk onderzoek of onderwijs als bedoeld in het eerste lid (vervolgens) kan worden ontleed; de ontleding van een

lichaam is aldus een handeling die kan plaatsvinden als een lichaam ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek of wetenschappelijk onderwijs is bestemd. Het vierde lid, tweede zin, komt overeen met artikel 69, tweede lid, Wlb waarin is bepaald dat ontleding slechts door of onder het toezicht van een arts wordt verricht.

Artikel 73, vijfde lid

Dit artikellid komt overeen met artikel 69, eerste lid, Wlb. Hiermee geldt eenzelfde termijn voor de aanvang van de ontleding als voor begraven en cremeren, namelijk 36 uur, zodat er zo nodig nog strafrechtelijk onderzoek kan worden opgestart. In tegenstelling tot andere bestemmingen is er geen termijn geregeld waarbinnen de bestemming moet plaatsvinden. Dat zal afhangen van de behoefte om het lichaam of een deel ervan op een bepaald moment te benutten. Om die reden zijn conserverende maatregelen ten behoeve van ontleding dan ook toegestaan.

Artikel 73, zesde tot en met negende lid

Het zesde tot en met negende lid komen overeen met artikel 40 van de Wzl, waarmee artikel 67 Wlb wordt aangevuld. Het zesde lid regelt dat het bieden van financiële prikkels, dan wel het door de donor ontvangen van een vergoeding boven de in het zesde lid gestelde norm, verboden is. Het bieden van financiële prikkels voor het bestemmen van een lichaam voor wetenschappelijk onderzoek of wetenschappelijk onderwijs past niet in het Nederlandse stelsel. Zoals reeds aangegeven in de memorie van toelichting bij de Wzl acht de regering een financiële drijfveer – in lijn met de regels die in Nederland reeds gelden voor het afstaan van lichaamsmateriaal voor dit doel – onaanvaardbaar. Het ter beschikking stellen van het lichaam en lichaamsmateriaal (waaronder lichaamsdelen) hoort een altruïstische daad te blijven. Financiële prikkels kunnen mensen in een kwetsbare positie onder druk zetten om hun lichaam (of het lichaam van een overledene) in ruil voor een financieel voordeel af te staan. Dit om-niet principe komt al terug in de wetten over specifiek lichaamsmateriaal of specifiek gebruik van lichaamsmateriaal, zoals in artikelen 5 en 8 van de Embryowet, artikel 2 van de Wet op de orgaandonatie en artikel 4 van de Wet inzake bloedvoorziening, en staat tevens in artikel 3 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Met het zesde lid wordt het om-niet principe ook geborgd voor de bestemming van het lichaam als bedoeld in dit artikel. Dit is in Nederland al gangbare praktijk bij de bestemmingen van lichamen aan UMC's. Zodoende geldt het om-niet principe zowel voor het doneren van het lichaam van overledenen op grond van dit artikel als voor het doneren van lichaamsmateriaal op grond van de Wzl (of andere medisch-ethische wetten).

Het verbod, opgenomen in het zevende lid, ziet op alle wijzen van openbaarmaking of communicatie (zoals informatieverstrekking aan een donor) waarvan een wervende prikkel uitgaat. Zowel instellingen waaraan het lichaam ter beschikking kan worden gesteld voor wetenschappelijk onderzoek en wetenschappelijk onderwijs als bijvoorbeeld (door hen ingeschakelde) bureaus die dergelijke wervingsactiviteiten faciliteren, vallen onder de reikwijdte van het verbod. Het aanbieden of faciliteren van activiteiten zoals het plaatsen of uitzenden van advertenties, het accepteren van banners op een website of presentaties op een vakbeurs, waarbij de indruk wordt gewekt dat er met deze vorm van bestemming geldelijk voordeel of een kostenbesparing kan worden behaald, zijn derhalve niet toegestaan. Met deze formulering wordt tevens beoogd te voorkomen dat onder het mom van informatieverstrekking de boodschap zo wordt gepresenteerd dat er feitelijk sprake is van werving op basis van geldelijk voordeel of een kostenbesparing. Het is uiteraard toegestaan om potentiële donoren feitelijk te informeren over de kosten die mogelijkerwijze bij lichaamsdonatie komen kijken.

Om te waarborgen dat de beslissingsbevoegde geïnformeerd is over de omgang met het lichaam na bestemming als bedoeld in dit artikel, waaronder de mogelijkheid van eventuele inkomsten die kunnen voortvloeien uit handelingen met het lichaam of met lichaamsmateriaal of uit de mede daaruit te verkrijgen kennis en kunde dan wel uit de daarmee te vervaardigen producten, is in het achtste lid een vergelijkbare informatieplicht opgenomen als de algemene informatieplicht uit de Wzl. De rechtspersoon of, bij gebreke daarvan, de natuurlijke persoon, met wie een bestemming ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek of wetenschappelijk onderwijs als bedoeld in dit artikel kan worden overeengekomen draagt er zorg voor dat de in het achtste lid genoemde informatie voor een ieder beschikbaar is.

Het negende lid bevat een delegatiegrondslag voor het kunnen stellen van nadere regels over de uitvoering van het zesde tot en met achtste lid. Op grond hiervan kunnen (zo nodig) bijvoorbeeld nadere regels worden gesteld over de informatievoorziening.

Artikel 74 (Bestemming ten behoeve van forensisch wetenschappelijk onderzoek en vereisten onderzoeksterrein)

Dit artikel strekt ertoe een wettelijke grondslag voor een forensisch onderzoeksterrein te bieden na de aanscherping van artikel 73 en sluit daar dan ook in grote lijnen bij aan. Dit artikel behoudt de waarborgen van artikel 73, zoals het verlot en een regeling ten aanzien van de zeggenschap. Ook ontleding blijft mogelijk, zodat bepaalde effecten op lichaamsdelen forensisch kunnen worden onderzocht. In afwijking van artikel 73 vindt forensisch onderzoek plaats op een forensisch onderzoeksterrein. In navolging van begraafplaatsen, crematoria en resomatoria moet de grond daarvoor door de gemeenteraad worden aangewezen. Verder geeft het college de vergunning af. Gelet op het bijzondere karakter van het terrein en het bijzondere belang van de minister van Justitie en Veiligheid, geeft het college de vergunning pas af na instemming van de minister van Justitie en Veiligheid. Het college kan net als bij begraafplaatsen, crematoria en resomatoria voorschriften verbinden aan de vergunning. Verder kunnen net als bij de andere bestemmingen nadere regels worden gesteld.

Artikel 75 (Bestemming van overledenen op zee)

Dit artikel bevat een bijzondere regeling voor de bestemming van personen die overlijden aan boord van een schip dat op grond van voor Nederland geldende rechtsregels gerechtigd is de vlag van het Koninkrijk te voeren. Hoewel begraven, crematie en resomatie de reguliere bestemmingen van een lichaam zijn, blijft het overboord zetten van een lichaam (het zogenoemde zeemansgraf) onder bijzondere omstandigheden mogelijk. De regeling is grotendeels ontleend aan het Besluit op de lijkbezorging, maar is vanwege haar zelfstandige betekenis in dit wetsvoorstel op wetsniveau opgenomen.

Artikel 75, eerste lid

Het eerste lid geeft uitvoering aan het uitgangspunt van dit wetsvoorstel dat de wens van de overledene leidend is bij de bestemming van het lichaam (artikel 6). Dit uitgangspunt geldt ook wanneer iemand overlijdt aan boord van een schip op zee. De gezagvoerder draagt er daarom zorg voor dat het lichaam overeenkomstig de wens van de overledene wordt bestemd. Indien de wens van de overledene niet bekend is, wordt aangesloten bij de wens van de niet van tafel en bed gescheiden echtgenoot, de geregistreerde partner of andere levensgezel, dan wel, bij diens ontstentenis of onbereikbaarheid, de naaste rechtstreeks bereikbare meerderjarige bloed- of aanverwanten tot en met de derde graad. Hiermee wordt aangesloten bij de in deze wet gehanteerde uitgangspunten voor de zeggenschap over de bestemming van een lichaam.

Artikel 75, tweede lid

Het tweede lid bevat een overeenkomstige regeling voor een doodgeborene die aan boord van een schip ter wereld komt. In dat geval geschiedt de bestemming overeenkomstig de wens van de ouder.

Artikel 75, derde lid

Indien geen wens omtrent de bestemming bekend is en de wet niet anders bepaalt, draagt de gezagvoerder er zorg voor dat het lichaam wordt teruggevoerd naar het land van de gewone verblijfplaats van de overledene onderscheidenlijk de ouder van de doodgeborene. Daarmee wordt beoogd dat de bestemming zoveel mogelijk overeenkomstig de reguliere regels van dit wetsvoorstel kan plaatsvinden. Deze regeling sluit aan bij de huidige praktijk, waarin schepen dankzij verbeterde bewaarmogelijkheden veelal in staat zijn een lichaam aan boord te houden totdat een haven wordt bereikt.

Artikel 75, vierde lid

Het vierde lid stelt eisen aan de wijze waarop een lichaam aan boord wordt bewaard. Deze eisen zijn afhankelijk van de te verwachten duur van de bewaring en beogen zowel het ontbindingsproces zoveel mogelijk te beperken als de gezondheid van de opvarenden te beschermen. Naarmate de bewaartermijn langer is, worden strengere eisen gesteld aan de temperatuur en de wijze waarop het lichaam wordt bewaard.

Artikel 75, vijfde lid

Het vijfde lid bepaalt dat een lichaam in beginsel niet eerder dan 36 uur na het overlijden onderscheidenlijk het dood ter wereld komen overboord mag worden gezet. Hiermee wordt aangesloten bij de algemene minimale termijn die het wetsvoorstel hanteert voordat een lichaam wordt bestemd. Deze termijn waarborgt dat een lichaam niet overhaast wordt bestemd en biedt gelegenheid om de noodzakelijke voorbereidingen voor de bestemming te treffen.

Artikel 75, zesde lid

Het zesde lid bevat een uitzondering op de hoofdregel van het vijfde lid. Indien de gezondheid van de opvarenden dit noodzakelijk maakt of bewaring van het lichaam aan boord redelijkerwijs niet kan worden geleverd, kan de gezagvoerder besluiten het lichaam eerder overboord te zetten. Een dergelijk besluit wordt genomen na overleg met een arts of, indien geen arts beschikbaar is, met een of meer leden van de bemanning. Hiermee wordt gewaarborgd dat een dergelijke beslissing slechts in uitzonderlijke omstandigheden en na zorgvuldig overleg wordt genomen.

Artikel 75, zevende lid

Het zevende lid bevat voorschriften voor de wijze waarop een lichaam overboord wordt gezet. Het lichaam moet worden verpakt in een stevig omhulsel en zodanig worden verzwaard dat het naar de zeebodem zinkt. Hiermee wordt verzekerd dat de bestemming op een zorgvuldige en waardige wijze plaatsvindt.

Artikel 75, achtste lid

Het achtste lid strekt ertoe de waarheidsvinding bij een mogelijk niet-natuurlijk overlijden zoveel mogelijk te waarborgen. Indien aanwijzingen bestaan voor een niet-natuurlijk overlijden of een dergelijk overlijden redelijkerwijs niet kan worden uitgesloten, mag de gezagvoerder het lichaam niet verplaatsen voordat hij, voor zover de omstandigheden dat toelaten, de omstandigheden van het overlijden zoveel mogelijk heeft vastgelegd. Daarmee wordt beoogd relevante informatie zoveel mogelijk te behouden totdat de bevoegde autoriteiten het verdere onderzoek kunnen verrichten.

Artikel 75, negende lid

Het negende lid verplicht de gezagvoerder de relevante feiten en handelingen in het scheepsdagboek vast te leggen. Daarbij gaat het onder meer om het overlijden onderscheidenlijk het dood ter wereld komen, de wijze en duur van de bewaring van het lichaam, een eventuele overboordzetting, het daaraan voorafgaande overleg en de op grond van het achtste lid vastgelegde omstandigheden van het overlijden. Deze gegevens kunnen van belang zijn voor de verdere afwikkeling van het overlijden en voor eventueel later onderzoek door de bevoegde autoriteiten.

Artikel 76 (Experiment met een nieuwe bestemming)

Dit artikel bevat een experimenteerbepaling die het mogelijk maakt tijdelijk af te wijken van het gesloten stelsel van de wet ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek naar de toelaatbaarheid van een nieuwe bestemming van een lichaam. De bepaling bevat de voorwaarden waaronder een experiment kan plaatsvinden, de waarborgen die daarbij gelden en de procedure voor evaluatie en parlementaire betrokkenheid. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.1.5.

Artikel 76, eerste lid

Het eerste lid bevat een experimenteerbepaling die het mogelijk maakt tijdelijk af te wijken van het gesloten stelsel van toegelaten bestemmingen in artikel 3, eerste lid. Uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat een lichaam uitsluitend een bestemming kan krijgen die bij de wet is toegestaan. Indien behoefte bestaat de toelaatbaarheid van een nieuwe bestemming te onderzoeken, is daarvoor in beginsel een wijziging van de wet vereist. Het eerste lid maakt het mogelijk om daarvan, bij wijze van experiment en gedurende ten hoogste vijf jaar, bij algemene maatregel van bestuur af te wijken.

Een experiment is uitsluitend toegestaan ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek naar de toelaatbaarheid van een nieuwe bestemming van een lichaam. Daarbij wordt aangesloten bij het beoordelingskader dat de Gezondheidsraad heeft ontwikkeld voor de beoordeling van nieuwe bestemmingen van lichamen. Dit kader gaat uit van drie samenhangende beoordelingscriteria: veiligheid, waardigheid en duurzaamheid. Deze criteria worden in onderlinge samenhang beoordeeld en vormen het uitgangspunt voor de beoordeling of een nieuwe bestemming in aanmerking kan komen voor structurele toelating binnen het wettelijke stelsel. Voor een nadere toelichting op dit beoordelingskader wordt verwezen naar paragraaf 4.1.1.

De experimenteerbepaling is bedoeld voor situaties waarin de beschikbare wetenschappelijke kennis onvoldoende is om de toelaatbaarheid van een nieuwe bestemming te kunnen beoordelen en praktijkervaring noodzakelijk is. Hiermee wordt voorkomen dat de wetgever voor zijn

beoordeling uitsluitend afhankelijk is van buitenlandse onderzoeksgegevens, terwijl tegelijkertijd wordt gewaarborgd dat een nieuwe bestemming pas na een zorgvuldige wetenschappelijke beoordeling en een zelfstandige afweging door de wetgever onderdeel kan worden van het wettelijke stelsel.

Artikel 76, tweede lid

Het tweede lid beperkt de toepassing van de experimenteerbepaling tot gevallen waarin praktijkervaring noodzakelijk is en deze niet op andere wijze kan worden verkregen. Hiermee wordt verzekerd dat slechts wordt geëxperimenteerd indien dit daadwerkelijk noodzakelijk is voor de beoordeling van de nieuwe bestemming. Voorts bepaalt dit lid dat een lichaam uitsluitend overeenkomstig een experiment mag worden bestemd indien de overledene zijn lichaam daartoe uitdrukkelijk heeft bestemd. Daarmee wordt aangesloten bij het uitgangspunt dat over het lichaam na overlijden slechts overeenkomstig de uitdrukkelijke wens van de overledene kan worden beschikt.

Artikel 76, derde lid

Het derde lid bepaalt dat een lichaam slechts overeenkomstig een experiment kan worden bestemd met schriftelijk verlof van de burgemeester. Daarmee geldt ook voor een experimentele bestemming als waarborg dat voorafgaand aan de bestemming verlof moet zijn verleend. Artikel 73, derde lid, tweede en derde volzin, is van overeenkomstige toepassing. Dit betekent dat het verlof binnen drie dagen kosteloos wordt afgegeven aan de persoon die zorg draagt voor de bestemming van het lichaam en de plaats van bestemming vermeldt. Ook zijn de artikelen 25, tweede tot en met vierde lid, en 26 van overeenkomstige toepassing.

Artikel 76, vierde lid

Het vierde lid verklaart het in artikel 73, achtste en negende lid, neergelegde non-commercialiteitsbeginsel van overeenkomstige toepassing. Dit betekent dat voor het bestemmen van een lichaam overeenkomstig een experiment geen vergoeding mag worden gegeven of ontvangen die meer bedraagt dan de in verband daarmee gemaakte kosten. Ook is communicatie verboden die erop is gericht te bevorderen dat een lichaam overeenkomstig een experiment wordt bestemd en die de indruk kan wekken dat daarmee een kostenbesparing of ander op geld waardeerbaar voordeel kan worden behaald. Deze waarborgen voorkomen dat financiële prikkels van invloed zijn op de keuze om een lichaam voor een experimentele bestemming ter beschikking te stellen.

Artikel 76, vijfde en zesde lid

Het vijfde lid schrijft voor welke onderwerpen in ieder geval in de algemene maatregel van bestuur moeten worden geregeld. Daarbij gaat het om het doel, de duur, de omvang en de plaats van het experiment en de instantie die verantwoordelijk is voor de uitvoering. Hiermee wordt gewaarborgd dat de reikwijdte van ieder experiment vooraf duidelijk wordt afgebakend.

Daarnaast moet de algemene maatregel van bestuur regelen op welke wijze de lichamen die overeenkomstig het experiment worden bestemd en de uitvoering van de bestemming worden geregistreerd. De wijze waarop die registratie wordt ingericht, kan afhankelijk zijn van de aard van de nieuwe bestemming. Hetzelfde geldt voor de na de bestemming resterende overblijfselen. De algemene maatregel van bestuur moet daarom bepalen op welke wijze daarmee wordt omgegaan. Daarbij kan, voor zover de aard van de nieuwe bestemming en de resterende overblijfselen daartoe aanleiding geven, worden aangesloten bij de in deze wet opgenomen regels over bijvoorbeeld begraving en ruiming, crematie-as of de na resomatie resterende vaste stof.

Ten slotte moet in de algemene maatregel van bestuur worden bepaald op welke wijze toezicht wordt gehouden op de naleving van het bepaalde bij of krachtens dit artikel. Hiermee wordt gewaarborgd dat bij ieder experiment vooraf duidelijk is hoe het toezicht op de uitvoering daarvan is ingericht.

Het zesde lid maakt het mogelijk om bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de uitvoering van het experiment. Welke nadere regels noodzakelijk zijn, zal mede afhangen van de aard en kenmerken van de nieuwe bestemming die in het experiment wordt onderzocht.

Artikel 76, zevende lid

Het zevende lid bevat een evaluatieverplichting. Uiterlijk negen maanden voor het einde van de geldingsduur van de algemene maatregel van bestuur zendt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een verslag aan de Staten-Generaal over de doeltreffendheid en de effecten van het experiment in de praktijk. Daarbij wordt tevens een standpunt ingenomen over de wenselijkheid van voortzetting van de afwijking anders dan bij wijze van experiment. De termijn van negen maanden biedt voldoende gelegenheid om de resultaten te beoordelen en, indien daartoe aanleiding bestaat, een voorstel tot structurele wijziging van de wet voor te bereiden.

Artikel 76, achtste lid

Het achtste lid bevat een belangrijke waarborg voor het tijdelijke karakter van de experimenteerbepaling. Een experiment kan niet worden verlengd en voor een experiment dat naar aard en doel overeenkomt met een eerder uitgevoerd experiment kan niet opnieuw toepassing worden gegeven aan het eerste lid. Hiermee wordt voorkomen dat een tijdelijke afwijking van de wet feitelijk een permanent karakter krijgt zonder dat de wetgever zich daarover opnieuw heeft uitgesproken.

Artikel 76, negende lid

Het negende lid voorziet in een voorhangprocedure. De voordracht voor de algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd. Hierdoor wordt het parlement in de gelegenheid gesteld vooraf kennis te nemen van de voorgenomen afwijking en zich daarover uit te spreken.

Hoofdstuk 8. Lichaamsdelen

Artikel 77 (Aangetroffen lichaamsdelen)

Artikel 77, eerste lid

Indien melding wordt gedaan van het aantreffen van een lichaamsdeel, kan een opsporingsambtenaar als bedoeld in artikel 141, onderdelen b en c, van het Wetboek van Strafvordering, onder gezag van de officier van justitie, een onderzoek instellen. Op dit onderzoek zijn de artikelen 15 en 16, eerste lid, van overeenkomstige toepassing. Dat betekent dat de opsporingsambtenaar de in artikel 15 opgenomen bevoegdheden kan uitoefenen indien dat redelijkerwijs nodig is, en dat hij van zijn onderzoek proces-verbaal opmaakt. Als sprake is van een mogelijk niet-natuurlijk overleden mag het lichaamsdeel niet worden vervoerd en mogen de in artikel 16, eerste lid, genoemde handelingen niet worden verricht zonder toestemming van de (hulp)officier van justitie.

Artikel 77, tweede lid

Op grond van dit lid kan de opsporingsambtenaar een deskundige verzoeken nader onderzoek te verrichten naar de aangetroffen lichaamsdelen. Zo worden sectie-assistenten van het NFI ingeschakeld om een stukje bot uit te nemen en, indien mogelijk, weefsel af te nemen, om de identiteit van de persoon van wie het lichaamsdeel afkomstig is, vast te stellen. Ook wordt soms microsporen-onderzoek verricht, om te onderzoeken hoe een lichaamsdeel is losgekomen van het lichaam. Forensisch artsen kunnen worden ingeschakeld om met een sectie prothesen uit te nemen, aan de hand waarvan identiteitsonderzoek kan worden verricht. Ook kan isotopenonderzoek worden verricht aan weefsel dat eerder door de sectie-assistenten is afgenomen.

Artikel 77, derde lid

De officier van justitie of de hulpofficier van justitie geeft de aangetroffen lichaamsdelen vrij zodra het onderzoek is voltooid. Als de identiteit van de persoon van wie de lichaamsdelen afkomstig zijn, bekend is, stelt hij bij die gelegenheid bij hem bekende nabestaanden in kennis van het aantreffen van de lichaamsdelen en de vrijgave ervan. Uiteraard kan hij nabestaanden ook al eerder in kennis stellen van het aantreffen van lichaamsdelen als hij daartoe aanleiding ziet, maar de verplichting daartoe bestaat pas bij vrijgave. Dan moeten de lichaamsdelen immers worden bestemd, en daar kunnen de nabestaanden zorg voor dragen. Indien naar aanleiding van het onderzoek uit het tweede lid verder opsporingsonderzoek wordt verricht, is enkel de officier van justitie bevoegd tot vrijgave van het lichaamsdeel.

Artikel 77, vierde lid

Indien de identiteit van de lichaamsdelen is vastgesteld tijdens het onderzoek als bedoeld in het tweede lid, dient de officier van justitie de nabestaanden van de overledene aan wie de lichaamsdelen toebehoren te informeren wanneer hun adres of contactgegevens bekend zijn. Wanneer de identiteit van de overledene aan wie de lichaamsdelen toebehoren niet is vastgesteld, draagt de burgemeester zorg voor de vaststelling van de identiteit. De artikelen 18 en 19 zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 77, vijfde lid

Het vijfde lid regelt dat artikel 16, tweede en derde lid, niet van toepassing is.

Artikel 78 (Bestemming lichaamsdeel bij leven)

Wanneer een lichaamsdeel van een persoon bij leven wordt afgescheiden, kan deze persoon dat lichaamsdeel bij leven een bestemming geven en heeft hij zeggenschap over de uitvoering daarvan. Onder bestemming wordt overeenkomstig de begripsbepaling in artikel 1 verstaan een bestemming als bedoeld in artikel 3 of, indien bij algemene maatregel van bestuur toepassing is gegeven aan artikel 76, een bestemming als bedoeld in dat artikel.

Op een dergelijke bestemming zijn de artikelen 5 en 6, hoofdstuk 2 en de artikelen 25, 26 en 30 tot en met 34 niet van toepassing. Deze bepalingen zien naar hun aard op de bestemming van het lichaam van een overledene of op de daaraan voorafgaande handelingen en procedures, zoals de schouw en het verlot tot bestemming, en zijn daarom niet passend bij de bestemming van een lichaamsdeel dat bij leven is afgescheiden. De persoon van wie het lichaamsdeel wordt afgescheiden, beslist zelf over de bestemming daarvan en over de wijze waarop daaraan uitvoering wordt gegeven.

Hoofdstuk 9. Buitengewone omstandigheden en infectiegevaar

In verband met de modernisering van het staatsnoodrecht is gezien of het nodig is om voorzieningen te treffen voor buitengewone omstandigheden die de bestemming van lichamen van overledenen, de maatregelen ten behoeve van het vaststellen van de aard van het overlijden, de doodsoorzaak en de identiteit van overledenen en andere wettelijke procedures en termijnen onder druk zetten. De artikelen 79 tot en met 82 bevatten daartoe voorzieningen voor buitengewone omstandigheden. Artikel 83 bevat daarnaast een bevoegdheid om maatregelen te treffen ter afwending van ernstig gevaar voor de volksgezondheid als gevolg van infectiegevaar bij een lichaam. De achtergrond en noodzaak van deze voorzieningen worden toegelicht in paragraaf 4.3.15.

Artikel 79 (In- en buitenwerkingstelling regulering bij buitengewone omstandigheden)

Artikel 79 regelt de separate toepassing van de voorzieningen voor buitengewone omstandigheden. De artikelen 80 tot en met 82 treden in werking tegelijk met de rest van dit wetsvoorstel, maar moeten daarnaast afzonderlijk in werking worden gesteld voordat de daarin opgenomen buitengewone bevoegdheden kunnen worden toegepast. De inwerkingstelling moet onderscheiden worden van de inwerkingtreding. Om deze artikelen in werking te stellen is een koninklijk besluit vereist, op voordracht van de Minister-President. Het koninklijk besluit tot inwerkingstelling van de buitengewone bevoegdheden heeft het karakter van operationeel maken van bevoegdheden. De bekendmaking en inwerkingtreding van de noodbevoegdheid heeft reeds eerder plaatsgevonden bij het koninklijk besluit tot inwerkingtreding dat na het tot stand komen van de wet is genomen en in het Staatsblad is geplaatst.³⁵⁴

De artikelen 80, 81 en 82 kunnen gezamenlijk of afzonderlijk in werking worden gesteld en de inwerkingstelling kan betrekking hebben op het gehele land of een gedeelte daarvan. Artikel 79 bevat zelf geen buitengewone bevoegdheden, maar regelt de in- en buitenwerkingstelling van de in de artikelen 80 tot en met 82 opgenomen buitengewone bevoegdheden. Om die reden behoeft artikel 79 zelf niet afzonderlijk in werking te worden gesteld.

Na de inwerkingstelling wordt zo spoedig mogelijk een voorstel van wet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal gezonden over het voortduren van de werking van de in werking gestelde regels. Op deze wijze heeft de Staten-Generaal zeggenschap over de voortdrijving van de separate

³⁵⁴ *Kamerstukken II 1993/94, 23791, nr. 3, p. 3 en 11.*

toepassing van deze buitengewone bevoegdheden. Indien het voorstel van wet door een van beide kamers der Staten-Generaal wordt verworpen, worden de in werking gestelde regels zo spoedig mogelijk bij koninklijk besluit buiten werking gesteld. Dit gebeurt eveneens zodra de omstandigheden de toepassing van de buitengewone bevoegdheden niet langer noodzakelijk maken.

Het koninklijk besluit tot in- of buitenwerkingstelling wordt bekendgemaakt op de in het besluit te bepalen wijze en treedt direct na die bekendmaking in werking. Het besluit wordt vervolgens zo snel mogelijk tevens in het Staatsblad geplaatst, onder vermelding van de wijze en de datum waarop de bekendmaking heeft plaatsgevonden.

Naast deze separate toepassing voorziet de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden in de mogelijkheid om de artikelen 80 tot en met 82 in werking te stellen in het kader van een algemene of beperkte noodtoestand. Bij toepassing binnen een noodtoestand geldt de daarvoor in de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden geregelde procedure. Zie ook de toelichting op artikel 108. De Staten-Generaal kan de toepassing van dit noodrecht in dat geval beëindigen door beëindiging van die toestand.

Artikel 80 (Regulering bij buitengewone omstandigheden)

In het geval artikel 80 vanwege buitengewone omstandigheden in werking is gesteld, kan de minister van BZK, in overeenstemming met de ministers van JenV en VWS, regels stellen over bepaalde onderwerpen die bij dit wetsvoorstel zijn geregeld (eerste lid). Van een aantal regels uit dit wetsvoorstel mag in dat geval ook worden afgeweken, slechts voor zover die mogelijkheid nadrukkelijk is vermeld. Het eerste lid begrenst de onderwerpen waarover regels kunnen worden gesteld en bepaalt daarbij uitdrukkelijk van welke bepalingen van dit wetsvoorstel kan worden afgeweken. Het gaat om regels over de bestemming en de voorziening daarin (onderdeel a), de maatregelen ten behoeve van het vaststellen van de aard van het overlijden, de doodsoorzaak en de identiteit van de overledene (onderdeel b), de algemene procedures voor de bestemming van lichamen (onderdeel c), de verzorging van het lichaam (onderdeel d), de algemene bepalingen voor de bestemmingen (onderdeel e), de voorzieningen betreffende begraving, crematie en resomatie (onderdeel f) en toezicht, handhaving en rechtsbescherming (onderdeel g).

Artikel 80, eerste lid

Het uitgangspunt is dat ook in buitengewone omstandigheden de reguliere wettelijke voorschriften zoveel mogelijk worden nageleefd. Eerst moet daarom worden bezien of met flankerende maatregelen, zoals de inzet van extra koelcapaciteit of bijstand door andere overheidsdiensten, en zo nodig met aanvullende regels op grond van dit artikel kan worden volstaan. Pas wanneer van dergelijke maatregelen en aanvullende regels niet kan worden verwacht dat de reguliere wettelijke procedures nog kunnen worden nageleefd, kan afwijking van de in het eerste lid genoemde wettelijke voorschriften worden overwogen.

Onderdeel a maakt het mogelijk regels te stellen over een tijdelijk verbod op een bestemming en een individuele of gezamenlijke bestemming, de wilsbeschikking met betrekking tot de bestemming en de voorziening in de bestemming. Daarbij kan worden afgeweken van de artikelen 4, 5 en 6. Zo kan het in buitengewone omstandigheden noodzakelijk zijn bepaalde bestemmingen tijdelijk uit te sluiten. Te denken valt aan een situatie waarin een ernstig energiegebrek ertoe leidt dat beschikbare energie voor andere vitale functies noodzakelijk is en een bepaalde bestemming om die reden tijdelijk niet beschikbaar kan zijn. Ook kan het noodzakelijk zijn een bepaalde wijze van bestemming voor te schrijven, bijvoorbeeld wanneer identificatie niet tijdig mogelijk is en begraving nodig is om latere opgraving en identificatie mogelijk te houden.

Onderdeel b betreft de maatregelen ten behoeve van het vaststellen van de aard van het overlijden, de doodsoorzaak en de identiteit van de overledene, bedoeld in hoofdstuk 2. Daarbij kan worden afgeweken van de artikelen 7 tot en met 24, voor zover het belang van de opsporing van strafbare feiten zich daartegen niet verzet. De afwijkingsmogelijkheid ten aanzien van onderzoek aan het lichaam ziet op situaties waarin de desbetreffende onderzoeken als gevolg van de buitengewone omstandigheden feitelijk niet of niet volledig kunnen worden uitgevoerd.

Onderdeel c biedt de mogelijkheid regels te stellen over de algemene procedures voor de bestemming van lichamen, bedoeld in hoofdstuk 3, en daarbij af te wijken van de artikelen 25 tot en met 35. Buitengewone omstandigheden kunnen er bijvoorbeeld toe leiden dat procedures rond het verlenen van verlof, de termijnen voor de bestemming of de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de bestemming niet op de reguliere wijze kunnen worden uitgevoerd.

Onderdeel d ziet specifiek op de verzorging van het lichaam, bedoeld in hoofdstuk 3, paragraaf 4. Op grond van dit onderdeel kunnen bij regeling van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties regels worden gesteld over de verzorging van het lichaam in buitengewone omstandigheden. Onderdeel d biedt geen grondslag om daarbij af te wijken van de artikelen 30 en 31.

Onderdeel e maakt het mogelijk regels te stellen over de algemene bepalingen voor de bestemmingen, bedoeld in hoofdstuk 3, paragraaf 7, en daarbij af te wijken van de artikelen 36 tot en met 40. Het kan daarbij onder meer gaan om de regels over de terbeschikkingstelling en het gebruik van voorzieningen, de aanwijzing van de grond, de vergunning voor het gebruik van een voorziening en de registerplicht. Buitengewone omstandigheden kunnen ertoe leiden dat de bevoegde overheden niet langer in staat zijn deze taken volgens de reguliere wettelijke voorschriften uit te voeren. Ook kan het niet opportuun of mogelijk zijn beschikbare menskracht in te zetten voor het bijhouden van een register. Dit sluit aan bij de situaties die in paragraaf 4.3.15 worden beschreven.

Onderdeel f betreft de in de hoofdstukken 4 tot en met 6 geregelde voorzieningen voor begraving, crematie en resomatie. Van de artikelen 41 tot en met 72 kan in beginsel worden afgeweken. Daarop is echter een aantal bepalingen uitgezonderd. Van de artikelen 43, 46, 48, 54, 58, 64, 65, 66 en 69 kan niet worden afgeweken. Hetzelfde geldt voor artikel 71, tweede en derde lid, voor zover daarin de artikelen 64 tot en met 66 van overeenkomstige toepassing zijn verklaard op de vaste stof. Deze uitzonderingen begrenzen daarmee uitdrukkelijk de regelgevende bevoegdheid voor buitengewone omstandigheden.

Onderdeel g maakt het mogelijk regels te stellen over toezicht, handhaving en rechtsbescherming, bedoeld in de hoofdstukken 10 en 11, en daarbij af te wijken van de artikelen 84 tot en met 94. Ook de uitvoering van deze wettelijke taken kan in buitengewone omstandigheden onder druk komen te staan.

Artikel 80, tweede lid

Het tweede lid bevat een afzonderlijke noodzakelijkheidseis. De in het eerste lid bedoelde regeling mag uitsluitend voorzieningen bevatten die noodzakelijk zijn om ontwrichting of ernstig dreigende ontwrichting van de vaststelling van de aard van het overlijden, de doodsoorzaak en de identiteit van overledenen of de bestemming van lichamen tegen te gaan of te voorkomen. Deze eis begrenst zowel het stellen van aanvullende regels als het afwijken van de reguliere wettelijke voorschriften. Welke maatregelen noodzakelijk zijn, is afhankelijk van de aard en ernst van de buitengewone omstandigheden en kan daarom niet op voorhand volledig worden bepaald.

Artikel 80, derde lid

Het derde lid regelt de bekendmaking van de ministeriële regeling. De regeling kan niet in werking treden voordat zij is bekendgemaakt door plaatsing in de Staatscourant of op een andere door de minister van BZK bepaalde wijze. Daarmee is gewaarborgd dat de regeling ook onder buitengewone omstandigheden pas werking krijgt nadat zij is bekendgemaakt.

Artikelen 81 (Taak commissaris van de Koning)

Artikel 81 voorziet in een aanwijzingsbevoegdheid voor de commissaris van de Koning in buitengewone omstandigheden. De commissaris van de Koning kan de gemeenteraden, burgemeesters, colleges van burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten in de provincie aanwijzingen geven over de uitvoering van hetgeen bij of krachtens deze wet van deze organen is gevorderd. Deze bevoegdheid kan worden ingezet om ontwrichting of ernstig dreigende ontwrichting van de vaststelling van de aard van het overlijden, de doodsoorzaak en de identiteit van overledenen of de bestemming van lichamen tegen te gaan dan wel te voorkomen.

De aanwijzingsbevoegdheid is daarmee zowel naar doel als naar onderwerp begrensd. Een aanwijzing kan alleen betrekking hebben op de uitvoering van taken die bij of krachtens deze wet aan de in het eerste lid genoemde organen zijn opgedragen en moet noodzakelijk zijn om de in het eerste lid bedoelde ontwrichting of ernstig dreigende ontwrichting tegen te gaan of te voorkomen. De bevoegdheid strekt niet tot het treffen van maatregelen die uitsluitend zijn ingegeven door capaciteitsproblemen, zoals het versneld bestemmen van lichamen enkel vanwege grote aantallen overledenen. In veel gevallen zal bij dergelijke capaciteitsproblemen kunnen worden volstaan met het verlengen van de termijn voor de bestemming.

Op grond van het tweede lid kan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de commissaris van de Koning opdragen in een concreet geval een aanwijzing als bedoeld in het eerste lid te geven. Daarmee kan, wanneer de omstandigheden daartoe aanleiding geven, vanuit het Rijk worden bewerkstelligd dat de commissaris van de Koning zijn aanwijzingsbevoegdheid in een concreet geval inzet.

Het derde lid bepaalt dat de commissaris van de Koning de in het eerste en tweede lid bedoelde werkzaamheden verricht volgens een door de regering gegeven ambtsinstructie.

Artikel 82 (Landelijke uitvoering)

Artikel 82 voorziet in de mogelijkheid om in buitengewone omstandigheden bevoegdheden die op grond van dit wetsvoorstel bij decentrale bestuursorganen berusten, geheel of gedeeltelijk op landelijk niveau of bij een andere autoriteit te beleggen. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan daartoe bevoegdheden van gemeenteraden, burgemeesters, colleges van burgemeester en wethouders, provinciale staten, commissarissen van de Koning of gedeputeerde staten geheel of ten dele aan zich trekken dan wel een andere autoriteit daarmee geheel of ten dele belasten.

Deze bevoegdheid kan uitsluitend worden toegepast om ontwrichting of ernstig dreigende ontwrichting van de vaststelling van de aard van het overlijden, de doodsoorzaak en de identiteit van overledenen of de bestemming van lichamen tegen te gaan dan wel te voorkomen. De bevoegdheid is daarmee naar haar doel begrensd. Of en in hoeverre het noodzakelijk is een decentraal belegde bevoegdheid aan de minister of een andere autoriteit toe te delen, is afhankelijk van de aard en ernst van de buitengewone omstandigheden.

De mogelijkheid om een bevoegdheid geheel of ten dele aan zich te trekken maakt het mogelijk de uitvoering af te stemmen op hetgeen de buitengewone omstandigheden vereisen. Zo kan, indien landelijke uitvoering slechts voor een deel van een bevoegdheid noodzakelijk is, worden volstaan met het naar zich toe trekken van dat deel. Hetzelfde geldt voor de mogelijkheid een andere autoriteit geheel of ten dele met de uitoefening van een bevoegdheid te belasten.

Een voorbeeld betreft de bevoegdheid tot aanwijzing van een locatie voor het aanleggen of uitbreiden van een begraafplaats, crematorium of resomatorium. Deze bevoegdheid berust op grond van artikel 38 bij de gemeenteraad. Indien sprake is van de in artikel 82 bedoelde ontwrichting of ernstig dreigende ontwrichting, kan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties deze bevoegdheid geheel of ten dele aan zich trekken of een andere autoriteit daarmee geheel of ten dele belasten.

Artikel 83 (Maatregelen infectiegevaar)

Dit artikel komt inhoudelijk overeen met artikel 22a, eerste lid, Wlb dat is ingevoerd met de Wet publieke gezondheid.³⁵⁵ In het voorgestelde artikel is geregeld dat de burgemeester van de gemeente waar het lichaam zich bevindt, maatregelen kan treffen om ernstig gevaar voor de volksgezondheid af te wenden indien het lichaam van een overledene is besmet met een infectieus of giftig agens of een infectieuze of giftige stof, of er een gegrond vermoeden daarvan bestaat.³⁵⁶ Te denken valt bijvoorbeeld aan een besmetting met anthrax (miltvuur) of een virale hemorrhagische koorts. Welke maatregelen nodig zijn om het ernstige gevaar voor de volksgezondheid af te wenden, hangt af van de omstandigheden van het geval. Veelal zal kunnen worden volstaan met het behandelen of verpakken van het lichaam op dusdanige wijze dat het gevaar van besmetting geweken is. De burgemeester wint bij het treffen van maatregelen advies in van de gemeentelijke gezondheidsdienst, bedoeld in artikel 17 van de Wet publieke gezondheid. Hiermee wordt geborgd dat de burgemeester bij de beoordeling van het infectiegevaar en de te treffen maatregelen beschikt over de daarvoor benodigde deskundigheid.

De burgemeester kan deze maatregelen treffen na een melding van een arts aan de gemeentelijke gezondheidsdienst, als geregeld in artikel 21 van de Wet publieke gezondheid. Een arts is tot een dergelijke melding verplicht na vaststelling dat een lichaam is besmet met een infectieus of giftig agens of een infectieuze of giftige stof waardoor een ernstig gevaar voor de volksgezondheid kan ontstaan. Artikel 83 bepaalt dat de burgemeester van de gemeente waar het lichaam zich bevindt

³⁵⁵ Staatsblad 2008, 460.

³⁵⁶ *Kamerstukken II* 2007/08, 31316, nr. 3, artikelsgewijze toelichting bij artikel 73.

bevoegd is de maatregelen te treffen. Indien de Wereld Gezondheidsorganisatie (WHO) in het geval van een A-infectieziekte aanbevelingen heeft gegeven ten aanzien van het lichaam van de overledene, kan de minister van VWS de burgemeesters die het aangaat, opdragen de maatregelen toe te passen (artikel 7, derde lid, Wet publieke gezondheid).

De bevoegdheid van artikel 83 is naar haar aard direct toepasbaar en behoeft, anders dan de buitengewone bevoegdheden van de artikelen 80 tot en met 82, geen afzonderlijke inwerkingstelling. Het toezicht op de naleving van de op grond van artikel 83 getroffen maatregelen is geregeld in artikel 86.

Hoofdstuk 10. Toezicht en handhaving

§ 1. Bestuursrechtelijk toezicht en handhaving

Artikel 84 (Toezicht door gemeente)

Dit artikel geeft het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid ambtenaren aan te wijzen die zijn belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 40, 47, 49, 57, 69, vierde lid, en 76, tweede lid. Het gaat daarbij om bepalingen ten aanzien waarvan het toezicht op de naleving op gemeentelijk niveau is belegd. De aangewezen ambtenaren zijn toezichthouders als bedoeld in artikel 5:11 Awb en beschikken uit dien hoofde over de bevoegdheden, bedoeld in titel 5.2 van de Awb. Het gaat dan onder meer om de bevoegdheid om inlichtingen te vorderen (artikel 5:16 Awb), de bevoegdheid om inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden (artikel 5:17, eerste lid, Awb) en de bevoegdheid om daarvan kopieën te maken (artikel 5:17, eerste lid, Awb) en het recht om kopieën te maken (artikel 5:17, tweede lid, Awb). In paragraaf 4.3.16 wordt dit nader toegelicht.

Het tweede lid regelt dat van een besluit, bedoeld in het eerste lid, mededeling wordt gedaan door plaatsing in de Staatscourant.

Artikel 85 (Schriftelijke aanwijzing schouw)

Dit artikel geeft de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een bevoegdheid tot het geven van een schriftelijke aanwijzing indien het bepaalde bij of krachtens artikel 7, eerste of tweede lid, niet wordt nageleefd. De aanwijzing kan worden gegeven aan de behandelend arts of forensisch arts die de desbetreffende voorschriften niet naleeft. Hiermee beschikt de minister over een instrument om in een concreet geval naleving van de voorschriften over de schouw te bevorderen.

In de schriftelijke aanwijzing wordt gemotiveerd aangegeven op welke punten het bepaalde bij of krachtens artikel 7, eerste of tweede lid, niet wordt nageleefd en welke maatregelen in verband daarmee moeten worden genomen. De aanwijzing bevat tevens de termijn waarbinnen de behandelend arts of forensisch arts deze maatregelen moet treffen. Daarmee wordt voor de betrokken arts duidelijk welke tekortkomingen moeten worden hersteld, welke maatregelen daarvoor nodig zijn en binnen welke termijn daaraan uitvoering moet worden gegeven.

Op grond van artikel 86, eerste lid, zijn de ambtenaren van de Inspectie gezondheidszorg en jeugd belast met het toezicht op de naleving van een aanwijzing als bedoeld in dit artikel.

Artikel 86 (Toezicht Inspectie gezondheidszorg en jeugd)

Dit artikel regelt het toezicht door de IGJ en de voor de uitoefening van dat toezicht benodigde bevoegdheden. Gelet op de deskundigheid van de IGJ worden de ambtenaren van de IGJ belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 7, 17 en 83, alsmede van een schriftelijke aanwijzing als bedoeld in artikel 85 (eerste lid). Het toezicht op de maatregelen bij infectiegevaar is reeds een bestaande taak van de IGJ en is onder de Wlb geregeld in artikel 22a, tweede lid.

Voor de uitoefening van haar toezichthoudende taak moet de IGJ toegang kunnen krijgen tot gegevens en bescheiden waarop het medisch beroepsgeheim van toepassing kan zijn. Het tweede lid bepaalt daarom dat de bevoegdheden die de ambtenaren van de IGJ op grond van de artikelen 5:16 en 5:17 Awb toekomen, mede betrekking hebben op het patiëntendossier van de overledene, de formulieren en verslagen, bedoeld in artikel 7, vierde en zevende lid, en de mededeling en het verslag, bedoeld in artikel 12. Het gaat daarbij om de bevoegdheid om inlichtingen te vorderen

(artikel 5:16 Awb) en de bevoegdheid om inzage te vorderen in zakelijke gegevens en bescheiden en daarvan kopieën te maken (artikel 5:17 Awb).

Het derde lid regelt in aansluiting daarop dat een behandelend arts of forensisch arts die uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift tot geheimhouding van het patiëntendossier of de in het tweede lid genoemde formulieren, verslagen of mededeling verplicht is, deze geheimhoudingsplicht niet tegenover de toezichthoudende ambtenaren kan inroepen. Daarmee wordt afgeweken van artikel 5:20, tweede lid, Awb. Op de toezichthoudende ambtenaren komt dezelfde geheimhoudingsplicht te rusten als op de betrokken beroepsbeoefenaar. Dit voorziet in de wettelijke grondslag die nodig is voor de doorbreking van het medisch beroepsgeheim en de verwerking van de desbetreffende bijzondere persoonsgegevens.

Als de IGJ informatie uit patiëntendossiers en de in het tweede lid genoemde formulieren, verslagen en mededeling nodig heeft, kan zij deze ingevolge dit voorstel door inzage ter plaatse verkrijgen, al dan niet digitaal. De IGJ beschikt daarnaast op grond van de artikelen 5:16 en 5:17 Awb, in samenhang met het tweede lid, over de bevoegdheid om inlichtingen te vorderen en om kopieën van de desbetreffende gegevens en bescheiden te maken. Zo nodig kunnen gegevens en bescheiden voor korte tijd worden meegenomen om daarvan een kopie te maken.

De IGJ is bij de uitoefening van haar toezichthoudende taak gebonden aan artikel 5:13 van de Awb, waarin is bepaald dat een toezichthouder slechts gebruik mag maken van zijn bevoegdheden voor zover dat redelijkerwijs nodig is voor de vervulling van zijn taak. Dit is ook vastgelegd in het beleidskader van de IGJ dat bij brief van 18 april 2017 aan de Tweede Kamer is gezonden.³⁵⁷

Artikel 87 (Bestuursdwang schouw)

Dit artikel voorziet in de bevoegdheid voor de minister van VWS om een last onder bestuursdwang op te leggen, al dan niet voorafgegaan door een schriftelijke aanwijzing aan de behandelend arts of forensisch arts ter bevordering van de naleving van artikel 7. Voor zover mogelijk is hiervoor aangesloten bij de regeling in de Wkkgz. In paragraaf 10.2 is hierop reeds ingegaan, waarnaar kortheidshalve wordt verwezen. In aanvulling daarop merkt de regering het volgende op. Deze bevoegdheden zijn bestuursrechtelijk van aard en gericht op het bevorderen van de kwaliteit van de schouw. Daarnaast zijn op het beroep van arts de regels over registratie en beroepstitelbescherming van toepassing, zoals opgenomen in de Wet BIG. Degene die als arts in het BIG-register ingeschreven staat, is ingevolge de Wet BIG tevens onderworpen aan tuchtrechtspraak ter zake van (onder meer) 'enig ander handelen of nalaten in strijd met hetgeen een behoorlijk beroepsbeoefenaar betaamt' als bedoeld in artikel 47, eerste lid, onder b, Wet BIG. Een tuchtmaatregel beoogt primair correctie van gemaakte fouten in de professionele beroepsuitoefening om herhaling van gemaakte fouten te voorkomen en daarmee het niveau van de beroepsbeoefening op peil te houden.

§ 2. Strafbepalingen

Artikel 88 (Lichte overtredingen)

Dit artikel komt overeen met artikel 81 Wlb. Het artikel bevat de strafbaarstellingen van overtredingen van de bij of krachtens dit wetsvoorstel gestelde regels die als lichte overtredingen worden aangemerkt. Het artikel is ten opzichte van artikel 81 Wlb aangepast aan de systematiek en inhoud van dit wetsvoorstel. Daarbij zijn bestaande strafbaarstellingen waar nodig aangepast en zijn strafbaarstellingen toegevoegd voor nieuwe of gewijzigde verplichtingen, waaronder die met betrekking tot resomatie en de na resomatie resterende vaste stof.

Onderdeel 1° stelt overtreding strafbaar van een aantal verplichtingen die verband houden met de schouw, de vaststelling en registratie van de aard en oorzaak van het overlijden, de bestemming van het lichaam en de registratie daarvan. Het betreft onder meer de verplichting de schouw zo spoedig mogelijk te verrichten en, indien de behandelend arts geen verklaring van natuurlijk overlijden kan afgeven, de forensisch arts in te schakelen (artikel 7, eerste en derde lid), de regels over de onafhankelijkheid van de schouwarts (artikel 8), het afgeven van de verklaring van natuurlijk overlijden en het uitbrengen van verslag aan de officier van justitie (artikel 10, eerste en

³⁵⁷ Kamerstukken II 2016/17, 31 839, nr. 574.

derde lid), de verplichtingen bij levensbeëindiging op verzoek of hulp bij zelfdoding (artikelen 11, eerste en tweede lid, en 12, eerste lid) en de opgave van de doodsoorzaak (artikel 13, eerste lid). Deze bepalingen zijn in het wetsvoorstel opgenomen in hoofdstuk 2.

Onderdeel 1° stelt daarnaast overtreding strafbaar van de regels over het aanbrengen en controleren van het registratienummer en, bij een gezamenlijke bestemming, het aanbrengen van een identificerend middel (artikel 29, eerste tot en met derde lid). Ook de verplichting om de burgemeester te waarschuwen indien niemand overeenkomstig de wet voorziet in de schouw of bestemming van het lichaam (artikel 32, eerste lid), het zonder de vereiste vergunning in gebruik nemen of wijzigen van het gebruik van een voorziening (artikel 39, eerste lid) en overtreding van de registerplicht van artikel 40 vallen onder dit onderdeel. De artikelen 39 en 40 regelen respectievelijk de vergunningplicht en de openbare registerplicht.

Onderdeel 2° stelt de weigering tot afgifte van een lichaam als bedoeld in artikel 32, derde lid, strafbaar. Deze strafbaarstelling houdt verband met de verantwoordelijkheid van de burgemeester om zorg te dragen voor de schouw en bestemming indien niemand daarin overeenkomstig de wet voorziet. Indien de uitvoering van die taak wordt verhinderd doordat het lichaam zich in een woning bevindt en de afgifte daarvan of de toegang tot de woning wordt geweigerd, voorziet artikel 32, derde lid, tevens in een bevoegdheid tot binnentreden.

Onderdeel 3° stelt overtreding van artikel 37 strafbaar. Daarmee is het strafbaar een begraafplaats, crematorium, resomatorium of plaats van bijzetting ter beschikking te stellen of te gebruiken indien deze niet volgens de bij of krachtens dit wetsvoorstel gestelde regels is aangelegd of in gebruik is genomen. Daarnaast is strafbaar het begraven van een lichaam op een gesloten begraafplaats in strijd met artikel 56, eerste lid. Artikel 37 omvat dus uitdrukkelijk zowel het ter beschikking stellen als het gebruiken van de betrokken voorzieningen.

Onderdeel 4° stelt het ruimen van een graf in strijd met artikel 47 strafbaar. Artikel 47 bevat een bijzondere regeling voor de grafrust van een onbekende overledene. Een dergelijk graf mag in beginsel niet eerder worden geruimd dan ten minste vijftig jaar na de begraafing. Voorafgaand aan de ruiming gelden bovendien bijzondere waarborgen met het oog op de mogelijke identificatie van de overledene. De ruiming moet onder meer worden opgeschort totdat de uitslag van het voorgeschreven identificatieonderzoek bekend is. Ook indien de identiteit alsnog wordt vastgesteld, gelden nadere voorwaarden voordat tot ruiming kan worden overgegaan.

Onderdeel 5° stelt het verrichten van handelingen op een gesloten begraafplaats in strijd met artikel 56, tweede of derde lid, strafbaar. Uitgangspunt van artikel 56, tweede lid, is dat een gesloten begraafplaats gedurende twintig jaar onaangeroerd blijft, behoudens de in dat lid genoemde uitzonderingen. Het derde lid regelt vervolgens onder welke voorwaarden na afloop van die termijn de grond van een particulier graf mag worden bezaaid of beplant en hoe diep daarbij mag worden gegraven. Overtreding van deze regels valt onder de strafbaarstelling van onderdeel 5°.

Onderdeel 6° stelt het bijzetten van een asbus of stofbus in strijd met de daarvoor geldende regels strafbaar. Artikel 63 bepaalt op welke plaatsen een asbus kan worden bijgezet, in wiens opdracht de bijzetting kan plaatsvinden en dat voor bijzetting in of op een particulier graf toestemming van de rechthebbende nodig is. De strafbaarstelling omvat mede de bijzetting van een asbus in een kist of ander omhulsel voorafgaand aan de begraafing van het lichaam. Via artikel 71, tweede lid, zijn de regels over het bijzetten van een asbus van overeenkomstige toepassing op de bijzetting van een stofbus. Voor zover vaste stof overeenkomstig artikel 71, vierde lid, wordt begraven, zijn bovendien de daarin genoemde regels over begraafing van overeenkomstige toepassing. Ook overtreding van de voor de bijzetting relevante registerplicht van artikel 40, eerste lid, valt onder dit onderdeel.

Onderdeel 7° stelt het verstrooien van as of vaste stof in strijd met de daarvoor geldende regels strafbaar. Artikel 66 bepaalt in welke gevallen en door of in opdracht van welke personen de as kan worden verstrooid. Voor het verstrooien door of in opdracht van de houder van een crematorium of een plaats van bijzetting gelden bovendien beperkingen ten aanzien van de plaats waar de verstrooiing mag plaatsvinden. Via artikel 71, tweede lid, zijn deze regels van overeenkomstige toepassing op de na resomatie resterende vaste stof.

Onderdeel 8° maakt het mogelijk overtreding van krachtens de genoemde artikelen gestelde regels als lichte overtreding strafbaar te stellen. Het betreft regels over het begraven en ruimen van graven en daarmee samenhangende onderwerpen (artikel 50), de wijze van crematie en de inrichting van crematoria (artikel 60), de berging, bestemming en bewaring van as (artikel 67), de

wijze van resomeren en de inrichting van resomatoria (artikel 70) en de berging, bestemming en bewaring van de vaste stof (artikel 72).

Artikel 89 (Zware overtredingen)

Dit artikel komt overeen met artikel 80 Wlb en regelt de strafbaarstelling van overtredingen in de zwaardere categorie, waarop hechtenis van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de derde categorie is gesteld. De strafbaarstellingen zijn aangepast aan de systematiek en inhoud van dit wetsvoorstel. Daarbij zijn bestaande strafbaarstellingen waar nodig aangepast en zijn strafbaarstellingen toegevoegd voor nieuwe bestemmingen en nieuwe wettelijke verplichtingen.

Onderdeel 1° ziet op het in strijd met de wet bestemmen, bewaren, wegmaken, vervoeren, vernietigen, ontleden, balsemen, conserverend behandelen of anderszins behandelen van een lichaam. De strafbaarstelling omvat onder meer de regels over degene die zorg draagt voor de bestemming, de beperkingen die gelden bij een mogelijk niet-natuurlijk overlijden, het vereiste van een verlof tot bestemming, het vervoer van een lichaam, conserverende bewerkingen en invasieve postmortale handelingen en de voorschriften die gelden voor de verschillende vormen van bestemming. In verband met de introductie van resomatie en de experimenteerbepaling is dit onderdeel tevens van toepassing op de daarvoor geldende regels, voor zover deze betrekking hebben op een in dit onderdeel genoemde gedraging.

Onderdeel 2° stelt het in strijd met de wet afgeven van verlof tot bestemming strafbaar. De ambtenaar van de burgerlijke stand mag geen verlof afgeven indien niet is voldaan aan de daarvoor geldende voorwaarden. Daarbij is in het bijzonder van belang dat bij een mogelijk niet-natuurlijk overlijden een verklaring van geen bezwaar van de officier van justitie is vereist. Artikel 25 bepaalt dat geen bestemming mag worden gegeven voordat het verlof is afgegeven en welke documenten daarvoor nodig zijn.

Onderdeel 3° stelt het cremeren, resomeren of ontleden van een lichaam strafbaar indien dit plaatsvindt voordat dit volgens de wettelijke termijnen is toegestaan. Voor crematie en resomatie geldt in beginsel een minimumtermijn van 36 uur na het overlijden. De burgemeester kan op grond van artikel 28, tweede lid, na overleg met de officier van justitie een eerdere crematie of resomatie toestaan. Voor ontleding ten behoeve van de in artikel 73 geregelde bestemming geldt eveneens een termijn van 36 uur. Daarmee sluit de strafbaarstelling aan op de daadwerkelijk in het wetsvoorstel geregelde minimumtermijnen.

Anders dan in artikel 80 Wlb worden begraven, balsemen en andere conserverende behandelingen in dit onderdeel niet afzonderlijk genoemd. Voor begraven geldt in dit wetsvoorstel geen algemene minimumtermijn van 36 uur. Voor balsemen en andere conserverende behandelingen is evenmin de in dit onderdeel genoemde artikelen een afzonderlijke minimumtermijn opgenomen; overtreding van de materiële voorschriften voor die handelingen valt reeds onder onderdeel 1°.

Onderdeel 4° stelt overtreding strafbaar van de regels over het bergen en bestemmen van de as, de behandeling van uit het buitenland afkomstige as en de overeenkomstige toepassing van deze regels op de na resomatie resterende vaste stof. Artikel 61 regelt de berging van de as, artikel 62 de bewaring en verdere bestemming van de asbus en artikel 68 de behandeling van uit het buitenland afkomstige as. Artikel 71, eerste lid, verklaart de desbetreffende regels van overeenkomstige toepassing op de vaste stof.

Onderdeel 5° stelt het verwijderen of ruimen van een asbus of stofbus in strijd met de daarvoor geldende wettelijke waarborgen strafbaar. Het gaat onder meer om de regels voor een asbus die na afloop van de bewaartermijn nog niet overeenkomstig artikel 62 een bestemming heeft gekregen, het ter beschikking stellen van een bijgezette asbus en de ruiming daarvan. Via artikel 71, derde lid, zijn de regels van artikel 62, vijfde lid, en de artikelen 64 en 71 van overeenkomstige toepassing op stofbussen.

Onderdeel 6° stelt het verrichten van sectie of het verwijderen van delen uit een lichaam in strijd met de artikelen 22 tot en met 24 en artikel 16, eerste lid, strafbaar. Deze artikelen bevatten de voorwaarden voor sectie en ander geneeskundig onderzoek en de beperkingen die gelden indien sprake kan zijn van een niet-natuurlijk overlijden. Daarmee wordt gewaarborgd dat dergelijke ingrijpende handelingen slechts plaatsvinden wanneer aan de daarvoor geldende wettelijke vereisten is voldaan.

Onderdeel 7° stelt het verhinderen of belemmeren van een schouw of het overlijdensonderzoek, alsmede een poging daartoe, strafbaar. Daarmee wordt niet alleen de schouw beschermd, maar ook het in dit wetsvoorstel geregelde overlijdensonderzoek.

Onderdeel 8° maakt het mogelijk overtreding van krachtens artikel 76, zesde lid, gestelde voorschriften over de uitvoering van een experiment met een nieuwe bestemming als zware overtreding strafbaar te stellen. Niet iedere overtreding van een experimenteervoorschrift is daarmee automatisch strafbaar. Daarvoor is vereist dat het desbetreffende voorschrift uitdrukkelijk als strafbaar feit in de zin van artikel 89 is aangeduid. Op deze wijze kan per experiment worden bepaald welke voorschriften, gelet op hun aard en gewicht, strafrechtelijke handhaving behoeven.

Onderdeel 9° maakt het mogelijk overtreding van bij of krachtens artikel 80 gestelde regels in buitengewone omstandigheden als zware overtreding strafbaar te stellen. Ook hier geldt dat een overtreding uitsluitend strafbaar is indien deze uitdrukkelijk als strafbaar feit in de zin van artikel 89 is aangeduid.

Artikel 90 (Misdrijf)

Artikel 3 bevat een gesloten wettelijk stelsel van toegelaten bestemmingen van het lichaam van een overledene. Dit gesloten stelsel blijft in dit wetsvoorstel het uitgangspunt. Het opzettelijk handelen in strijd met dit gesloten stelsel is op grond van dit artikel strafbaar gesteld als misdrijf. Overtreding daarvan is in de huidige Wlb niet afzonderlijk strafbaar gesteld. Een uitzondering geldt voor een bestemming overeenkomstig een experiment als bedoeld in artikel 76. Op grond van dat artikel kan bij algemene maatregel van bestuur bij wijze van experiment worden afgeweken van artikel 3, eerste lid. Een bestemming overeenkomstig een dergelijk experiment valt daarom buiten de strafbaarstelling van artikel 90. Voor de strafbaarstelling van overtreding van krachtens artikel 76 gestelde voorschriften wordt verwezen naar artikel 89, onderdeel 8°. In de strafmaat is aangesloten bij artikel 150 van het Wetboek van Strafrecht, waarin het opzettelijk en wederrechtelijk wegnemen van een lichaam van een overledene strafbaar is gesteld.

Artikel 91 (Strafrechtelijke kwalificatie)

Het eerste lid dat de overtredingen kwalificeert komt overeen met artikel 82 Wlb. Het tweede lid is nieuw in verband met de strafbaarstelling van overtreding van het gesloten stelsel. In aansluiting op artikel 150 van het Wetboek van Strafrecht wordt dit als een misdrijf gekwalificeerd.

Artikel 92 Ontzetting van beroep

Dit artikel introduceert de mogelijkheid voor de rechter om bij een veroordeling wegens het misdrijf, bedoeld in artikel 90, als bijkomende straf ontzetting van het recht tot uitoefening van een beroep uit te spreken. Het beroepsverbod heeft een preventief karakter en strekt ertoe te voorkomen dat een veroordeelde in de uitoefening van diens beroepswerkzaamheden opnieuw feiten pleegt die de menselijke waardigheid, de lichamelijke integriteit van overledenen of de volksgezondheid ernstig kunnen schaden. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.3.16.

Met deze bepaling wordt het handavingsinstrumentarium versterkt ten opzichte van de Wlb. Waar de Wlb vrijwel uitsluitend overtredingen kende, kwalificeert dit wetsvoorstel het opzettelijk doorbreken van het gesloten stelsel van bestemmingen als een misdrijf. Daarnaast ontbrak onder de Wlb een specifieke grondslag om personen die werkzaam zijn in de uitvaartsector, zoals uitvaartverzorger of beheerders van voorzieningen, na ernstige misstanden de verdere uitoefening van hun beroep te ontzeggen. Dit artikel voorziet alsnog in die mogelijkheid.

De noodzaak van deze maatregel hangt samen met de bijzondere positie die professionals in de uitvaartketen innemen. Nabestaanden bevinden zich na een overlijden veelal in een kwetsbare situatie en zijn voor de uitvoering van de bestemming in belangrijke mate afhankelijk van de deskundigheid en integriteit van de betrokken beroepsbeoefenaren. Bovendien heeft de bestemming van een lichaam een onomkeerbaar karakter. Ernstige nalatigheden of opzettelijke misdrijven kunnen daarom niet meer worden hersteld en raken rechtstreeks aan de lichamelijke integriteit van de overledene en het recht op familielevens van nabestaanden.

Het beroepsverbod is uitdrukkelijk gekoppeld aan een veroordeling wegens het misdrijf van artikel 90. Hoewel ook de overtredingen van artikel 89 de grondrechten kunnen raken, acht de regering een beroepsverbod voor die categorie niet proportioneel. De ontzetting betreft het recht, bedoeld in artikel 28, eerste lid, onder 5°, van het Wetboek van Strafrecht. Het is aan de rechter om in het

concrete geval te beoordelen of oplegging van een beroepsverbod passend en noodzakelijk is. Daarbij dient een voldoende verband te bestaan tussen het gepleegde feit en de beroepsuitoefening. Degene die in strijd met een opgelegd beroepsverbod toch werkzaamheden verricht waarvoor de ontzetting geldt, maakt zich schuldig aan een misdrijf als bedoeld in artikel 195 van het Wetboek van Strafrecht.

Hoofdstuk 11. Rechtsbescherming

Artikel 93 (Spoedeisende procedure)

Deze bepaling bouwt voort op artikel 17, tweede lid, en artikel 68, tweede lid, Wlb, en behoudt de spoedberoepsprocedure bij de commissaris van de Koning voor deze besluiten van de burgemeester waarvoor, gelet op de aard van de bestemming en de daarmee gemoeide termijnen, een zeer snelle beslissing op het beroep noodzakelijk is. Het betreft besluiten over afwijking van de termijnen voor begraving, crematie en resomatie op grond van artikel 28 en besluiten over het verlenen van schriftelijk verlof voor een bestemming ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek of wetenschappelijk onderwijs op grond van artikel 73, derde lid. De procedure geldt eveneens voor dit verlof bij een bestemming ten behoeve van forensisch wetenschappelijk onderzoek op grond van artikel 73, derde lid, in samenhang met artikel 74, eerste lid, en voor het verlof voor een experimentele bestemming op grond van artikel 76, derde lid.

Van deze besluiten staat gedurende 24 uur beroep open bij de commissaris van de Koning. Vanwege het spoedeisende karakter van deze besluiten beslist de commissaris van de Koning onmiddellijk op het beroep. Dit is toegelicht in paragraaf 4.3.16.

Artikel 94 (Schorsende werking bezwaar en beroep)

Deze bepaling regelt net als artikel 88 Wlb de schorsende werking van de genoemde besluiten. De werking van deze besluiten wordt opgeschort zolang daartegen bezwaar of beroep openstaat of aanhangig is. Voor een besluit tot aanwijzing van een locatie op grond van artikel 38 geldt dat de werking wordt opgeschort zolang daartegen beroep openstaat of aanhangig is. Omdat op de voorbereiding van dat besluit afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is, staat daartegen op grond van artikel 7:1, eerste lid, onderdeel d, van die wet rechtstreeks beroep open en gaat daaraan geen bezwaarprocedure vooraf. Daarmee wordt voorkomen dat een besluit reeds wordt uitgevoerd terwijl daartegen nog een rechtsmiddel kan worden aangewend of daarop nog niet is beslist. Dit is toegelicht in paragraaf 4.3.15.

Een wijziging ten opzichte van artikel 88 Wlb is dat de schorsende werking ook geldt voor besluiten over de aanwijzing van de locatie voor en de vergunning voor het gebruik van gemeentelijke begraafplaatsen, crematoria en resomatoria. Dat is in de Wlb niet het geval en deze wijziging houdt verband met de uniformering van de procedures voor gemeentelijke en bijzondere voorzieningen. De schorsende werking geldt voorts voor de vergunning voor de bestemming van een terrein om permanent as te verstrooien, bedoeld in artikel 66, vierde lid, en voor het schriftelijk verlof voor een bestemming ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek of wetenschappelijk onderwijs, bedoeld in artikel 73, derde lid. Dit laatste geldt eveneens indien artikel 73, derde lid, op grond van artikel 74, eerste lid, van overeenkomstige toepassing is op een bestemming ten behoeve van forensisch wetenschappelijk onderzoek. Ook het schriftelijk verlof voor een experimentele bestemming, bedoeld in artikel 76, derde lid, valt onder deze regeling.

De schorsende werking laat artikel 46, vierde lid, onverlet. Een besluit van het college van burgemeester en wethouders tot verlenging van de grafrusttermijn treedt op grond van dat artikellid terstond in werking. Hiermee wordt voorkomen dat gedurende een bezwaar- of beroepsprocedure een graf wordt geruimd terwijl het besluit tot verlenging van de grafrusttermijn nog niet onherroepelijk is.

Hoofdstuk 12. Overige bepalingen

Artikel 95 (Koninklijk huis)

Dit artikel is gelijk aan artikel 87 Wlb en houdt in dat de wet niet van toepassing is op de bestemming van lichamen van overleden leden van het Koninklijk Huis. Er is geen aanleiding gezien om dit artikel te wijzigen. Dit artikel betekent concreet o.a. dat geen begraving of crematie binnen een bepaald aantal dagen is voorgeschreven, dat geen verlof van een ambtenaar van de burgerlijke stand nodig is voor begraving of crematie, dat begraving ook ergens anders dan op een

begraafplaats mag plaatsvinden, dat er geen voorschriften zijn voor de inrichting, het gebruik en het toezicht op de begraafplaats of -ruimte van leden van het Koninklijk Huis en dat geen verbod op balseming of een andere conserverende behandeling (bijvoorbeeld thanatopraxie) van toepassing is. Op grond van het tweede lid kan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ten aanzien van andere bloed- en aanverwanten van de Koning ontheffing verlenen van bepalingen van deze wet.

Artikel 96 (Continentale plat)

Dit artikel biedt de mogelijkheid om in genoemde gevallen waar noodzakelijk af te kunnen wijken van de wettelijke voorschriften en komt overeen met artikel 79 Wlb en is ten behoeve van de leesbaarheid gesplitst in een tweetal leden en onderdelen. In het eerste en tweede lid is afwijking wenselijk, omdat de wettelijke voorschriften ter plaatse niet goed uitvoerbaar zijn. Het derde lid is nodig om invulling te kunnen geven aan internationale overeenkomsten waar Nederlandse militaire autoriteiten bij betrokken zijn.

Artikel 97 (Algemene termijnenwet)

Deze bepaling komt overeen met artikel 89 Wlb. Ten opzichte van die bepaling is de uitzondering op de toepassing van de Algemene termijnenwet aangepast aan de in dit wetsvoorstel opgenomen termijnen. De uitzondering geldt voor de in de artikelen 27, 32, eerste lid, 62, eerste lid, 73, derde en vijfde lid, en 75 gestelde termijnen en voor een termijn die met toepassing van artikel 28, eerste lid, door de burgemeester wordt gesteld. Het betreft termijnen die rechtstreeks samenhangen met het tijdstip waarop een lichaam kan of moet worden bestemd of behandeld, dan wel met de bewaring van de as onmiddellijk na crematie.

In het bijzonder is van belang dat de in artikel 27 gestelde termijn voor begraving, crematie of resomatie voortaan in dagen wordt uitgedrukt en niet meer in werkdagen. Ook een door de burgemeester met toepassing van artikel 28, eerste lid, gestelde afwijkende termijn valt buiten de toepassing van de Algemene termijnenwet. Dit sluit aan bij de voorgestelde wijzigingen om bestemming ook op zon- en feestdagen mogelijk te maken (zie toelichting bij artikel 53). De uitsluiting van de Algemene termijnenwet brengt mee dat een in artikel 97 bedoelde termijn die eindigt op een zaterdag, zondag of algemeen erkende feestdag niet op grond van die wet wordt verlengd tot de eerstvolgende dag die geen zaterdag, zondag of algemeen erkende feestdag is. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.1.3.

Artikel 98 (Gemeentelijke regelgeving)

Dit artikel komt overeen met artikel 90 Wlb en is in dit wetsvoorstel met het oog op de uitvoeringspraktijk gehandhaafd, hoewel dit, gelet op artikel 121 van de Gemeentewet, strikt genomen overbodig is. Omwille van de duidelijkheid wordt er voor gekozen expliciet te bepalen dat deze wet niet dusdanig uitputtend is bedoeld dat er geen autonome ruimte resteert.

Hoofdstuk 13. Wijzigingsbepalingen

De voorgestelde wijzigingen in deze paragraaf zijn grotendeels wetstechnisch van aard. Waar sprake is van inhoudelijke wijzigingen, worden deze afzonderlijk toegelicht. Met de vervanging van de Wlb door de Wblo is het noodzakelijk de verwijzingen en terminologie in andere wetten hierop aan te passen. De belangrijkste wijziging betreft het vervangen van verouderde of als grievend ervaren begrippen door terminologie die beter aansluit bij de menselijke waardigheid en het hedendaagse taalgebruik. Zo wordt het begrip 'lijk' vervangen door 'lichaam van een overledene' en wordt 'lijkbezorging' vervangen door 'bestemming'. De term 'bestemming' sluit aan bij het in de Wblo gehanteerde gesloten stelsel van bestemmingen en omvat de wettelijk toegestane wijzen waarop aan het lichaam van een overledene een bestemming kan worden gegeven. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de paragrafen 2.2 en 13.4.

Artikel 99 (Wijziging Algemene douanewet)

Met deze wijziging wordt in de bijlage bij de Algemene douanewet de verwijzing naar de Wlb vervangen door een verwijzing naar de Wblo. Hiermee blijft de inspecteur van de douane bevoegd toezicht te houden op het grensoverschrijdende vervoer van lichamen van overledenen overeenkomstig de wettelijke regels inzake invoer en uitvoer.

Artikelen 100 en 116 (Wijziging Algemene pensioen- en uitkeringswet politieke ambtsdragers en Uitkeringswet gewezen militairen)

In deze wetten wordt de terminologie aangepast zodat overlijdensuitkeringen die bedoeld zijn voor de kosten van de uitvaart betrekking hebben op de 'bestemming van het lichaam'. Dit is relevant voor de regeling inzake het kostenverhaal in artikel 34, op grond waarvan de burgemeester dergelijke uitkeringen kan aanwenden voor de vergoeding van de kosten indien de gemeente in de bestemming heeft voorzien.

Artikel 101 (Wijziging Algemene wet bestuursrecht)

Deze wijziging is van wetstechnische aard en vloeit rechtstreeks voort uit de in artikel 93 van dit wetsvoorstel opgenomen spoedprocedure. Sinds de inwerkingtreding van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht op 1 januari 2013 worden uitzonderingen op de reguliere bevoegdheidsverdeling in het bestuursprocesrecht niet langer opgenomen in bijzondere wetten, zoals voorheen in de Wlb, maar centraal geregeld in de bijlagen bij de Awb.

Met de opname van artikel 93 van de Wblo in artikel 1 van bijlage 2 bij de Awb (Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak) wordt vastgelegd dat tegen een beslissing van de commissaris van de Koning in administratief beroep geen beroep bij de bestuursrechter openstaat. Deze uitzondering is gerechtvaardigd vanwege het zeer spoedeisende karakter van de besluiten waarop artikel 93 betrekking heeft. Het gaat om besluiten over afwijking van de wettelijke termijnen voor de bestemming van het lichaam, bijvoorbeeld bij crematie of resomatie binnen 36 uur, en om besluiten inzake het verlof voor een bijzondere bestemming ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek of onderwijs. In deze gevallen moet binnen zeer korte tijd duidelijkheid bestaan over de toelaatbaarheid van handelingen met het lichaam van de overledene. Daarbij spelen zowel de voortschrijdende ontbinding van het lichaam als de belangen van nabestaanden een rol. Een reguliere beroepsprocedure bij de bestuursrechter, ook indien een voorlopige voorziening wordt gevraagd, verdraagt zich niet met de vereiste snelheid van besluitvorming. Daarom vormt de beslissing van de commissaris van de Koning in administratief beroep het sluitstuk van de rechtsbescherming voor deze categorie spoedeisende besluiten. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.3.17.

Artikel 102 (Wijziging Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek)

De wijzigingen in Boek 1 van het BW dienen twee doelen. Enerzijds wordt de terminologie in overeenstemming gebracht met die van de Wblo. Anderzijds worden de regels over de aangifte van overlijden afgestemd op de nieuwe termijnen en bestemmingen die deze wet introduceert.

In de artikelen 19f, 19g en 22 van Boek 1 BW wordt het begrip 'lijk' vervangen door 'lichaam van een overledene'. Deze wijzigingen zijn wetstechnisch van aard en beogen de terminologie van Boek 1 BW in overeenstemming te brengen met die van de Wblo. De inhoud van de bepalingen over de aangifte van overlijden en het opmaken van de overlijdensakte blijft ongewijzigd.

De wijzigingen van artikel 19h BW zorgen ervoor dat de regels voor de aangifte van overlijden aansluiten bij de nieuwe termijnen voor de bestemming van het lichaam in de Wblo. In het tweede lid wordt bepaald dat de persoon die zorgdraagt voor de bestemming van het lichaam door de nabestaanden kan worden gemachtigd om aangifte van overlijden te doen tot uiterlijk de termijn waarbinnen het lichaam moet worden begraven, gecremeerd of geresomeerd. Deze termijn bedraagt op grond van artikel 27, eerste lid, van de Wblo tien dagen na het overlijden. Daarnaast wordt verduidelijkt dat deze machtiging kan worden verleend ongeacht of wordt gekozen voor begraving, crematie of resomatie. Daarmee wordt gewaarborgd dat de administratieve afwikkeling voor alle reguliere vormen van bestemming op gelijke wijze kan plaatsvinden.

De wijziging van het vijfde lid regelt dat de aangifte van overlijden door of vanwege de burgemeester wordt gedaan indien geen tot aangifte bevoegde personen aanwezig zijn of indien zij nalaten tijdig aangifte te doen. De koppeling met de termijnen van de Wblo is van belang, omdat de ambtenaar van de burgerlijke stand pas een verlof tot bestemming kan afgeven nadat de overlijdensakte is opgemaakt. Door de burgemeester in deze gevallen een actieve rol toe te kennen, wordt voorkomen dat de bestemming van het lichaam onnodig wordt vertraagd door het uitblijven van de vereiste registratie. Dit sluit aan bij de verantwoordelijkheid van de gemeente om zorg te dragen voor een tijdige bestemming van het lichaam, bedoeld in artikel 32 van de Wblo.

Artikelen 103 tot en met 107 en 114 (Wijziging Boeken 3, 4, 6, 7 en 8 van het Burgerlijk Wetboek en Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek)

In deze bepalingen wordt de terminologie in overeenstemming gebracht met die van de Wblo. Van bijzonder belang is de wijziging van artikel 720 van Boek 7 BW. Daarmee worden de kosten van een noodzakelijke opgraving en het vervoer van een overledene naar de woonplaats expliciet onder de dekking van de betreffende verzekeringen gebracht. Daarnaast wordt in artikel 976 van Boek 7 BW vastgelegd dat de gemeente als begunstigde van een natura-uitvaartverzekering kan optreden wanneer zij de zorg voor de bestemming van het lichaam op zich neemt.

Artikel 108 (Wijziging Coördinatiewet uitzonderingstoestanden)

Deze wijziging maakt het mogelijk de buitengewone bevoegdheden van de artikelen 80 tot en met 82 van de Wblo toe te passen in het kader van een algemene of beperkte noodtoestand. Met deze wijziging worden de artikelen 80 tot en met 82 van de Wblo opgenomen in de lijsten A en B bij de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden. Door opname op deze lijsten kunnen de artikelen 80 tot en met 82 overeenkomstig de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden in werking worden gesteld in het kader van een algemene of beperkte noodtoestand. Lijst A heeft betrekking op de algemene noodtoestand en lijst B op de beperkte noodtoestand.

Artikel 109 (Wijziging Gezondheidswet)

Artikel 44 Gezondheidswet stelt regels over de openbaarmaking door het Staatstoezicht op de Volksgezondheid - waartoe ook de IGJ behoort - van informatie inzake het toezicht en de uitvoering van regelgeving.

In het derde lid van artikel 44 Gezondheidswet is opgesomd welke informatie bij algemene maatregel van bestuur voor openbaarmaking aangewezen kan worden. De in het derde lid opgenomen informatie betreft onder meer uitkomsten van controle en onderzoek, zoals inspectierapporten, waarschuwingen, bestuursrechtelijke handhavingsbesluiten, mededeling tot het instellen en beëindigen van verscherpt toezicht of bevelen en schriftelijke aanwijzingen. In aansluiting bij hetgeen thans is geregeld in artikel 44, derde lid, onderdeel h, wordt hieraan toegevoegd (in een nieuw subonderdeel 5) de schriftelijke aanwijzing die in artikel 85 van het onderhavige wetsvoorstel onderdeel is van het instrumentarium van de Minister van VWS, waartoe de IGJ gemandateerd zal worden. De IGJ kan zodoende een dergelijke schriftelijke aanwijzing openbaar maken, volgens de in de Gezondheidswet neergelegde regels. Hiertoe zal ook de algemene maatregel van bestuur die uitwerking geeft aan voornoemd artikel 44, derde lid, worden aangepast.

Artikel 110 (Wijziging Inkwartieringswet)

Met deze wijziging wordt de terminologie in de Inkwartieringswet in overeenstemming gebracht met de terminologie van de Wblo. Het begrip 'lijk' wordt vervangen door 'lichaam van een overledene' en 'lijkbezorging' door 'bestemming van het lichaam van een overledene'.

Artikel 111 (Wijziging Kernenergiewet)

Met deze wijziging wordt artikel 46 van de Kernenergiewet geactualiseerd en in overeenstemming gebracht met de terminologie en systematiek van de Wblo. De toegestane handelingen met lichamen van overledenen die mogelijk radioactief besmet zijn, worden afgestemd op het in artikel 3 van de Wblo neergelegde gesloten stelsel van bestemmingen en de daarmee samenhangende handelingen, zoals bewaren, behandelen en vervoeren.

Artikel 112

[Vervallen]

Artikel 113 (Wijziging Omgevingswet)

De Omgevingswet wordt aangepast om de bescherming van de gebruikstoestand van begraafplaatsen en crematoria voort te zetten en uit te breiden naar plaatsen van bijzetting, resomatoria en forensische onderzoeksterreinen. Daarmee worden de voorzieningen die op grond van de Wet bestemming lichamen overledenen voor de verschillende bestemmingen van een

lichaam of de bijzetting van een asbus kunnen worden gebruikt, in artikel 12.10 van de Omgevingswet betrokken.

Daarnaast wordt de regeling voor gesloten of gesloten verklaarde begraafplaatsen en voor de bijzondere graven en grafkelders, bedoeld in artikel 132 van de Wet bestemming lichamen overledenen, verduidelijkt. Deze categorieën worden afzonderlijk geregeld. Voor een gesloten of gesloten verklaarde begraafplaats geldt dat gedurende de termijn, bedoeld in artikel 56, tweede lid, van die wet, bij landinrichting geen wijziging wordt gebracht in de rechten en de gebruikstoestand. Na afloop van die termijn blijft voor de grond van een particulier graf gedurende de in artikel 56, derde lid, bedoelde periode de in dat lid geregelde bescherming gelden. Een wijziging van de rechten en de gebruikstoestand is gedurende die periode slechts mogelijk op de in artikel 56, derde lid, bepaalde wijze.

De graven en grafkelders, bedoeld in artikel 132 van de Wet bestemming lichamen overledenen, worden als afzonderlijke categorie beschermd. Hiermee wordt verduidelijkt dat de in artikel 56, tweede en derde lid, opgenomen regeling voor gesloten of gesloten verklaarde begraafplaatsen niet op deze graven en grafkelders van toepassing is.

Artikel 115 (Wijziging Successiewet 1956)

Met deze wijziging wordt de terminologie van de Successiewet 1956 in overeenstemming gebracht met de Wblo. Door het begrip 'lijkbezorging' te vervangen door 'bestemming van het lichaam van een overledene' blijft gewaarborgd dat de kosten die samenhangen met het geven van een bestemming aan een lichaam in mindering kunnen worden gebracht op de nalatenschap voor de erfbelasting. De wijziging verduidelijkt tevens dat deze fiscale regeling niet alleen betrekking heeft op begraving en crematie, maar ook op resomatie als nieuwe toegestane vorm van bestemming. Daarmee blijft de fiscale behandeling van deze kosten aansluiten bij de terminologie en systematiek van de Wblo en de civielrechtelijke kwalificatie van uitvaartkosten in Boek 4 van het Burgerlijk Wetboek .

Artikel 117 (Wijziging Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid)

Deze bepaling actualiseert de grondslag voor het doorzoeken van het gemeenschappelijk identiteitsregister (CIR), als bedoeld in artikel 20, tweede lid, van de Verordening interoperabiliteit grenzen en visa en artikel 20, tweede lid, van de Verordening interoperabiliteit politie en justitie samenwerking, asiel en migratie ten behoeve van de identificatie van overledenen. Artikel 20, vierde lid, van beide Verordeningen interoperabiliteit biedt de mogelijkheid in geval van een natuurramp, ongeval of terroristische aanslag en uitsluitend met het oog op de identificatie van niet-geïdentificeerde stoffelijke overschotten, het CIR te doorzoeken aan de hand van de biometrische gegevens van die personen, onder de voorwaarde dat deze mogelijkheid is vastgelegd in nationale wetgeving.

In artikel 8, vierde lid, van de Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid wordt nu onder meer verwezen naar artikel 21, vierde lid, van de Wet op de lijkbezorging. De inhoud van laatstgenoemde bepaling wordt met dit wetsvoorstel opgenomen in artikel 19, eerste lid, van de Wblo. De wijziging van artikel 8, vierde lid, betreft daarom een technische aanpassing van de verwijzing aan de Wblo en brengt geen inhoudelijke wijziging van de bestaande bevoegdheid mee.

Artikel 118 (Wijziging Wet arbeid en zorg)

De aanpassing van de Wet arbeid en zorg ziet op het recht van werknemers op calamiteitenverlof en ander kort verzuimverlof. Onder de huidige wetgeving heeft een werknemer recht op verlof voor het treffen van regelingen voor de lijkbezorging van huisgenoten of naaste bloed- en aanverwanten. Door de terminologie in artikel 4:1 aan te passen aan de Wblo, wordt verduidelijkt dat dit recht op verlof blijft bestaan voor alle handelingen die noodzakelijk zijn voor de bestemming van het lichaam.

Artikel 119 (Wijziging Wetboek van Strafrecht)

Met deze wijzigingen wordt het Wetboek van Strafrecht in overeenstemming gebracht met de terminologie en systematiek van de Wblo. Daarbij wordt de strafrechtelijke bescherming van de wettelijk toegestane wijzen van bestemming uitgebreid tot resomatie, zodat het belemmeren van

de toegang tot een resomatorium of het vervoer daarheen op dezelfde wijze wordt beschermd als bij begraafplaatsen en crematoria. Tevens worden de bepalingen inzake het opgraven en wegnemen van lichamen geactualiseerd, waarmee de bescherming van de grafrust en de integriteit van de laatste rustplaats onder de nieuwe terminologie wordt voortgezet. Daarnaast worden de strafbaarstellingen die betrekking hebben op het verhelen van een overlijden of de oorzaak daarvan aangepast aan het gesloten stelsel van bestemmingen van de Wblo. De terminologie wordt daarbij afgestemd op de wettelijk toegestane vormen van bestemming, waaronder crematie en resomatie. Tot slot wordt de verwijzing in artikel 293 Sr naar de procedure na levensbeëindiging op verzoek geactualiseerd, zodat deze aansluit bij de in de Wblo geregelde rol van de forensisch arts en de daarbij behorende verslagleggingsprocedure. Hiermee blijft de samenhang tussen het strafrecht en de wettelijke regeling van overlijden, identificatie en bestemming van lichamen gewaarborgd.

Artikelen 120 en 121 (Wijziging Wetboek van Strafvordering en Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden)

Met deze wijziging wordt de terminologie van beide wetten in overeenstemming gebracht met de Wblo. De inhoudelijke reikwijdte van de strafvorderlijke bevoegdheden ten aanzien van overleden verdachten en slachtoffers blijft daarbij ongewijzigd. De aanpassingen strekken uitsluitend tot harmonisatie van het taalgebruik binnen de strafrechtketen.

Artikel 122 (Wijziging Wet op de orgaandonatie)

Met deze wijziging wordt artikel 16 van de Wet op de orgaandonatie in overeenstemming gebracht met de Wblo door de verwijzing naar de schouw te actualiseren naar artikel 7 van de Wblo. Daarnaast wordt verduidelijkt dat de forensisch arts die de schouw verricht onafhankelijk dient te zijn van het transplantatieteam. Daarmee blijft gewaarborgd dat de vaststelling van het overlijden en de beoordeling van de doodsoorzaak op onafhankelijke wijze plaatsvinden binnen de kaders van de Wblo.

Artikel 123 (Wijziging Wet op het Centraal bureau voor de statistiek)

Deze bepaling strekt tot actualisering van de verwijzing in de Wet op het Centraal bureau voor de statistiek naar de regeling voor de verstrekking van gegevens over overlijden. Met de vervanging van de Wlb door de Wblo wordt de verwijzing naar artikel 12a Wlb vervangen door een verwijzing naar artikel 13 van dit wetsvoorstel. In dit artikel is de verplichting voortgezet voor de behandelend arts of de forensisch arts om zo spoedig mogelijk na het overlijden opgave te doen van de onderliggende doodsoorzaak aan de medisch ambtenaar van het CBS.

Deze gegevens zijn van belang voor de samenstelling van de doodsoorzakenstatistiek, die een belangrijke informatiebron vormt voor het monitoren van de volksgezondheid en het signaleren van ontwikkelingen in ziekte- en sterftepatronen. Tevens wordt aangesloten bij de in artikel 13 opgenomen mogelijkheid om bij de gegevensverstrekking gebruik te maken van het burgerservicenummer. Dit bevordert een betrouwbare identificatie en een zorgvuldige koppeling van gegevens ten behoeve van de statistische verwerking.

Artikel 124 (Wijziging Wet op het notarisambt)

Dit artikel wijzigt artikel 49a van de Wet op het notarisambt (Wna) om deze in overeenstemming te brengen met de Wblo. De wijzigingen zijn tweeledig: in de eerste plaats wordt de terminologie aangepast aan die van de Wblo, en in de tweede plaats wordt een praktisch knelpunt opgelost waarbij de laatste wil met betrekking tot de bestemming van het lichaam van de overledene pas na de uitvaart bekend zou kunnen worden.

Naast de terminologische aanpassingen wordt de maximale termijn waarbinnen een notaris de uitgifte van afschriften van een uiterste wil mag uitstellen, afgestemd op de termijnen van de Wblo. Onder de huidige wetgeving bedraagt deze termijn vijf dagen na het overlijden. Deze termijn sluit niet langer aan bij de regeling van de bestemming van het lichaam. Nu artikel 27, eerste lid, van de Wblo voorziet in een termijn van tien dagen voor de bestemming van het lichaam, wordt ook de termijn in de Wna hierop afgestemd. Hiermee wordt voorkomen dat de geheimhoudingstermijn van de notaris afloopt voordat de bestemming van het lichaam heeft plaatsgevonden. Om disproportionele uitvoeringslasten te voorkomen, wordt niet aangesloten bij

een mogelijk langere termijn die op grond van artikel 28, tweede lid, van de Wblo door de burgemeester gesteld kan worden.

Het nieuwe tweede lid vormt een bevestiging van het uitgangspunt dat de wil van de overledene leidend is bij de bestemming van het lichaam. In de praktijk kan het voorkomen dat nabestaanden pas na de uitvaart kennisnemen van een testament waarin de overledene wensen over zijn bestemming heeft vastgelegd. Omdat begraving, crematie, resomatie of een toegelaten bijzondere bestemming van het lichaam onomkeerbare handelingen zijn, kan dit ertoe leiden dat de laatste wil van de overledene niet wordt uitgevoerd. Om dat te voorkomen bepaalt het tweede lid dat het uitstel van uitgifte of inzage geen betrekking heeft op uiterste wilsbeschikkingen die zien op de bestemming van het lichaam. De notaris dient deze wensen daarom desgevraagd direct na het overlijden kenbaar te maken, ook indien de overige inhoud van het testament nog niet openbaar mag worden gemaakt. Hiermee wordt gewaarborgd dat degenen die op grond van artikel 6 van de Wblo zorgdragen voor de bestemming van het lichaam hun taak kunnen uitvoeren overeenkomstig de wensen van de overledene. Voor het achterhalen van een dergelijke uiterste wilsbeschikking kan het Centraal Testamentenregister worden geraadpleegd, waarna de betrokken notaris de relevante passages over de bestemming van het lichaam kenbaar kan maken. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.1.6.

Artikel 125 (Wijziging Wet publieke gezondheid)

De definities in de Wet publieke gezondheid worden aangepast aan artikel 1 van de Wblo. Hiermee blijft de samenhang tussen beide wettelijke regimes gewaarborgd. De aanpassing is met name van belang voor de toepassing van de bevoegdheden van de burgemeester bij infectiegevaar als bedoeld in artikel 83 van de Wblo, waarbij afstemming met de gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD) een belangrijke rol blijft spelen.

Artikel 126 (Wijziging Wet schadefonds geweldsmisdrijven)

Met deze wijziging wordt de terminologie van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven in overeenstemming gebracht met de Wblo. Daarmee blijft gewaarborgd dat nabestaanden aanspraak kunnen maken op een tegemoetkoming in de kosten die samenhangen met het geven van een bestemming aan het lichaam van een slachtoffer. Door het begrip 'lijkbezorging' te vervangen door 'bestemming van het lichaam van een overledene' wordt verduidelijkt dat de regeling betrekking heeft op alle wettelijk toegestane vormen van bestemming, waaronder ook resomatie. Hiermee blijft de financiële tegemoetkoming vanuit het Schadefonds Geweldsmisdrijven aansluiten bij de systematiek van de Wblo.

Artikel 127 (Wijziging Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding)

Met deze wijzigingen wordt de procedurele samenhang tussen de Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding (Wtl) en de Wblo geactualiseerd. De verwijzingen naar de schouw- en meldingsprocedure worden aangepast aan de systematiek van de Wblo, waarbij de rol van de forensisch arts als onafhankelijke deskundige bij niet-natuurlijk overlijden wordt voortgezet. Daarmee blijft gewaarborgd dat de behandelend arts verantwoording aflegt over de naleving van de wettelijke zorgvuldigheidseisen en dat de beoordeling van het overlijden plaatsvindt door een onafhankelijke forensisch arts. Daarnaast worden de informatieverplichtingen tussen de officier van justitie en de regionale toetsingscommissie euthanasie geactualiseerd. Hiermee blijft verzekerd dat de commissie tijdig wordt geïnformeerd wanneer strafvorderlijke belangen aanleiding geven om de vrijgave van het lichaam voor de bestemming uit te stellen. De wijzigingen zijn uitsluitend wetstechnisch van aard en beogen de bestaande waarborgen binnen de euthanasiewetgeving zonder inhoudelijke wijziging in overeenstemming te brengen met de terminologie en systematiek van de Wblo.

Hoofdstuk 14. (Slotartikelen)

§ 1. Evaluatie

Artikel 128 (Evaluatie)

De voorgestelde regels over onder meer resomatie, verbetering van de maatregelen ten behoeve van het vaststellen van de aard van het overlijden, de doodsoorzaak en de identiteit van overledenen, instemming voor invasieve postmortale zorg, gezamenlijke bestemming van de lichamen van overledenen, toezicht en handhaving bij het ruimen van graven en de gewijzigde

termijn voor begraven betreffen nieuwe of aangepaste regels ten opzichte van de Wlb. Voor een uitgebreider overzicht van de aanpassingen wordt verwezen naar 2.2. Het is daarom wenselijk om de werking van het aangepaste stelsel in de praktijk na enkele jaren te evalueren en te beoordelen. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zendt daartoe in overeenstemming met de minister van Justitie en Veiligheid en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. Gelet op de verscheidenheid van de nieuwe regels acht de regering de genoemde termijn van vijf jaar passend en noodzakelijk om voldoende ervaring met de werking van die regels in de praktijk op te doen en de doeltreffendheid en effecten daarvan adequaat te kunnen beoordelen.

§ 2. Overgangsbepalingen

Artikel 129 (Overgang schouw)

De artikelen 3 en 10a van de Wet op de lijkbezorging zoals die luiden onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet blijven van toepassing op schouwen die zijn aangevangen voor dit tijdstip en nog niet zijn afgerond op het moment van inwerkingtreding. Op een schouw als bedoeld in het eerste lid, zijn de artikelen 7, 17, 85, 86 en 87 van deze wet niet van toepassing.

Artikel 130 (Overgang invasieve postmortale zorg)

Op handelingen als bedoeld in artikel 31, eerste lid, die voor het tijdstip van inwerkingtreding van dat artikel zijn aangevangen en op dat tijdstip nog niet zijn afgerond, is artikel 36 niet van toepassing. Daarmee wordt voorkomen dat voor deze reeds in gebruik zijnde voorzieningen als gevolg van de invoering van de vergunningplicht alsnog een vergunning voor het in gebruik nemen hoeft te worden aangevraagd. Voor wijzigingen van het gebruik na de inwerkingtreding van artikel 39 geldt de vergunningplicht van dat artikel onverkort.

Het tweede lid regelt daarnaast dat de locatie waarop op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet een begraafplaats of crematorium is gevestigd, wordt geacht op grond van artikel 38 door de gemeenteraad te zijn aangewezen. Daarmee wordt voor deze bestaande voorzieningen voldaan aan het aanwijzingsvereiste van artikel 38, zonder dat de gemeenteraad de locatie alsnog hoeft aan te wijzen. Voor een uitbreiding na de inwerkingtreding van artikel 38 geldt het aanwijzingsvereiste van dat artikel onverkort.

Het derde lid bevat overgangsrecht voor ontheffingen die zijn verleend op grond van artikel 33 van de Wet op de lijkbezorging. Deze ontheffingen worden, vanaf het tijdstip waarop artikel 51, tweede lid, in werking treedt, geacht overeenkomstig artikel 51, tweede lid, te zijn verleend. Daarmee behouden bestaande ontheffingen na de inwerkingtreding van de nieuwe regeling hun werking.

Artikel 131 (Overgang vergunningplicht)

Dit artikel regelt dat begraafplaatsen en crematoria die op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet in gebruik zijn, geacht worden te beschikken over een vergunning als bedoeld in artikel 39.

Artikel 132 (Overgang graven buiten een begraafplaats en grafkelders)

In dit artikel is bepaald dat in graven of grafkelders als bedoeld in artikel 15 Wlb (Wet van 10 april 1869, Stb. 65) het lichaam kan worden begraven van degene die daarvan eigenaar is ten tijde van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, alsmede de lichamen van de leden van diens geslacht. Het betreft een overgangsregeling voor bestaande graven en grafkelders die buiten een begraafplaats zijn gelegen. In of op deze graven en in deze grafkelders kunnen tevens asbussen en stofbussen worden bijgezet.

Het tweede lid bepaalt welke bepalingen van dit wetsvoorstel op deze graven en grafkelders van toepassing zijn. Het betreft de registerplicht van artikel 40, het verbod met betrekking tot graven en grafkelders in gesloten gebouwen van artikel 48, de regels over opgraving van artikel 45, de grafrusttermijn en het ruimen van graven van artikel 46 en de regels over de inrichting van graven van artikel 49. Hiermee worden deze graven en grafkelders voor deze onderwerpen gelijkgesteld met graven en grafkelders op een begraafplaats.

Het derde lid regelt wat bij de opheffing van een graf of grafkelder als bedoeld in het eerste lid gebeurt met het register. Voor zover een register aanwezig is, wordt dit overgebracht naar het archief van de gemeente waarin het graf of de grafkelder is gelegen. Met de zinsnede 'voor zover dit aanwezig is' wordt rekening gehouden met de omstandigheid dat voor deze historische categorie graven en grafkelders niet in alle gevallen een register aanwezig hoeft te zijn. Het derde lid brengt op zichzelf geen verplichting mee om alsnog een register aan te leggen.

Artikel 133 (Overgang verklaring van verwaarlozing)

Dit artikel regelt dat artikel 84a van de Wet op de lijkbezorging, zoals dat luidde onmiddellijk voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet, van toepassing blijft op graven waarop dat artikel op dat tijdstip van toepassing was. Daarmee blijft het destijds getroffen overgangsrecht voor vóór 1 januari 2010 gevestigde grafrechten onverkort gelden. De intrekking van de Wet op de lijkbezorging brengt hierin geen wijziging. Hiermee wordt voorkomen dat de bestaande overgangsregeling haar werking verliest voordat zij is uitgewerkt.

Artikel 134 (Overgang grafrusttermijn)

Dit artikel bevat een overgangsregeling voor besluiten tot verlenging van de grafrusttermijn die voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel door gedeputeerde staten zijn genomen op grond van artikel 31, vierde lid, Wlb.

Onder de Wlb waren gedeputeerde staten bevoegd de minimale grafrusttermijn van tien jaar voor bepaalde begraafplaatsen te verlengen, bijvoorbeeld indien de bodemgesteldheid of de grondwaterstand een langere termijn voor de natuurlijke ontbinding van een lichaam noodzakelijk maakte. In dit wetsvoorstel wordt deze bevoegdheid belegd bij het college van burgemeester en wethouders, omdat dit college, gelet op zijn verantwoordelijkheid voor en betrokkenheid bij de lokale begraafplaatsen, het best in staat is te beoordelen of een langere grafrusttermijn noodzakelijk is.

Om te voorkomen dat reeds verleende verlengingen hun geldigheid verliezen of opnieuw moeten worden aangevraagd, bepaalt dit artikel dat besluiten van gedeputeerde staten van rechtswege worden aangemerkt als besluiten die zijn genomen krachtens artikel 46, vierde lid, van dit wetsvoorstel. Daarmee blijft de bestaande rechtspositie ongewijzigd en is de continuïteit van de geldende grafrusttermijnen gewaarborgd.

§ 3. Overige

Artikel 135 (Intrekking Wet op de lijkbezorging)

Dit artikel regelt de intrekking van de Wet op de lijkbezorging. Gelet op de omvang en de samenhang van de voorgestelde wijzigingen is ervoor gekozen de bestaande wet niet gedeeltelijk te wijzigen, maar integraal te vervangen door de Wet bestemming lichamen overledenen. Zie ook paragraaf 2.2.

Artikel 136 (Inwerkingtreding)

Met deze bepaling wordt voorzien in de mogelijkheid van gedifferentieerde inwerkingtreding. Voor verschillende artikelen of onderdelen daarvan kan bij koninklijk besluit een verschillend tijdstip van inwerkingtreding worden vastgesteld. Dit kan nodig zijn omdat voor de invoering van bepaalde onderdelen een specifiek voorbereidingstraject nodig is dat meer tijd vergt dan voor andere onderdelen. De bepaling maakt het daarmee mogelijk voor die onderdelen de tijd te nemen die nodig is voor een zorgvuldige invoering. Zie verder paragraaf 14.1.

Artikel 137 (Citeertitel)

In dit artikel wordt de citeertitel van deze wet beschreven.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

RvS-versie

P.E. Heerma