Voordracht voor de College vergadering van 08 april 2025

Portefeuille
Algemene Zaken (1)
Ruimtelijke Ordening (23)
Inclusie en Antidiscriminatiebeleid (31)
Zorg en Maatschappelijke Ontwikkeling (47)

Agendapunt
B16

Tekst van openbare besluiten wordt gepubliceerd

Onderwerp

Instemmen met de schriftelijke reactie aan de minister van BZK op de consultatieversie van de Wet bestemming lichamen overledenen

Het college van burgemeester en wethouders besluit

1. In te stemmen met de schriftelijke reactie aan de minister van BZK op de consultatieversie van de Wet bestemming lichamen overledenen
2. In te stemmen met bijgevoegde raadsinformatiebrief waarin de raad wordt geïnformeerd over de schriftelijke reactie aan de minister van BZK op de consultatieversie van de Wet bestemming lichamen overledenen

Kernboodschap

Het college van B&W heeft ingestemd met de schriftelijke reactie vanuit de gemeente Amsterdam aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties (BZK) op de consultatieversie van de 'Wet bestemming lichamen overledenen' (Wblo). Dit ter vervanging en modernisering van de Wet op de Lijkbezorging (Wlb) uit 1991. Deze reactie is in lijn met de reactie vanuit het VNG, maar gaat specifieker in op de voorziene ruimtelijke, ethische en financiële consequenties ervan voor de gemeente Amsterdam. Ter voorkoming daarvan doet ze concrete aanbevelingen en wijzigingsvoorstellen.

Bestuurlijke achtergrond

Aanleiding en doel van de 'Wet bestemming lichaam van overledenen (Wblo)

De minister van BZK werkt momenteel aan een wetsvoorstel ter vervanging van de Wet op de lijkbezorging (Wlb uit 1991). De mogelijkheden die de Wlb biedt voor de bestemming van lichamen van overledenen sluit namelijk niet meer aan op de maatschappelijke ontwikkelingen en persoonlijke wensen. Het wetsvoorstel is opgesteld met als doel de Wlb te moderniseren, te verbeteren en te vervangen.

De grootste wijzigingen ten opzichte van de Wet op de Lijkbezorging (Wlb)

In dit wetsvoorstel Wblo worden onder meer de keuzemogelijkheden uitgebreid voor het bestemmen van het lichaam van een overledene; zo wordt alkalische hydrolyse als nieuwe bestemming geïntroduceerd (ook wel resomeren genoemd, het oplossen een lichaam in vloeistof), wordt het begraven binnen 24 uur en op zondag vergemakkelijkt en wordt gezamenlijk begraven en cremeren mogelijk. Het begrip 'kerkgenootschappen' is vervangen door een 'godsdienstige of levensbeschouwelijke instelling' teneinde ook instellingen die niet onder de definitie van kerkgenootschap vallen recht te geven op een evenredig deel van de voor begraven bestemde grond in een gemeente. Verder worden wijzigingen voorgesteld voor de verbetering van de procedures voor het vaststellen van de identiteit van de overledene, de aard van het overlijden en de borging van de integriteit van het lichaam van een overledene. Er komt een meldingsplicht voor grootschalige

ruimingen van graven, zodat een gemeente daarop toezicht kan houden als zij daartoe aanleiding ziet.

Consultatieronde

In het kader van een consultatieronde is het VNG door de minister van BZK om reactie gevraagd (zie bijlage 3 t/m 5). Haar reactie heeft de VNG met de gemeenten gedeeld en in navolging daarop heeft er nog ambtelijke consultatie plaatsgevonden. Hierbij heeft de gemeente Amsterdam aangegeven met een eigen zienswijze te komen.

De formele sluitingsdatum van de consultatie was gesteld op 16 december 2024. Mede op basis van de VNG reactie heeft Sira Consulting in Q4 2024-Q1 2025 aanvullend nog een onderzoek uitgevoerd naar de regeldrukeffecten en bestuurlijke lasten van dit wetsvoorstel. Aangezien Amsterdam hiervoor de benodigde cijfer input nog her en der binnen de gemeentelijke organisatie moest verzamelen, heeft Amsterdam uitstel van reactie gekregen.

Veel gemeenten hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen (al dan niet verdergaand dan een ambtelijke reactie) of hun input aan het VNG mee te geven. Na de consultatie wordt het wetsvoorstel waar nodig aangepast en vervolgens aangeboden aan de Raad van State, waarna het bij de Tweede Kamer kan worden ingediend.

Na instemming van B&W zal de zienswijze van de Gemeente Amsterdam zowel aan het VNG als het Ministerie van BZK worden toegezonden.

Bestuurlijke prioriteit

De verbreding van de definitie in het wetsvoorstel naar levensbeschouwelijke instellingen die in aanmerking komen voor grond voor een eigen begraafplaats maar raakt aan de vereiste vanuit de Omgevingswet van ‘een evenwichtige verdeling van functies over locaties’ in relatie tot de vele andere ruimteclaims die op de stad afkomen.

D.d. 12 maart 2022 ondertekenden PvdA, D66, GroenLinks, Partij voor de Dieren, Bij1, CU en Volt het Amsterdams Islamitisch Akkoord. Amsterdams Islamitisch Akkoord daagt politiek uit kleur te bekennen (republiekallochtonie.nl). Hierin staat: als toekomstige fracties en stadsbestuurders spannen wij ons actief in voor een islamitische begraafplaats met eeuwige grafrust in regio Amsterdam.

Met de vaststelling van het beleidskader Inclusie en Antidiscriminatiebeleid 2023-2026 heeft het college zich eraan gecommitteerd om bij te dragen aan een inclusievere stad. Hierin neemt de wethouder Inclusie en Antidiscriminatiebeleid een agenderende rol. Wanneer diversiteits- en inclusievraagstukken gesignaleerd worden die op andere beleidsterreinen aandacht vragen, kaart de wethouder dit aan binnen het college. Ook worden aandachts- en actiepunten die van toepassing zijn op andere beleidsterreinen uit bijvoorbeeld de akkoorden, zoals het Islamitisch akkoord.

Wettelijke grondslag

Artikel 160 Gemeentewet:

1. Het college is in ieder geval bevoegd:

b. beslissingen van de raad voor te bereiden en uit te voeren, tenzij bij of krachtens de wet de

burgemeester hiermee is belast.

Artikel 108 jo artikel 147, tweede lid, van de Gemeentewet:

De gemeenteraad is bevoegd tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente.

Artikel 169 van de Gemeentewet:

Lid 1: Het college van burgemeester en wethouders en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan de raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur.

Lid 2: Zij geven de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft

Lid 3: Zij geven de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang.

Onderbouwing besluit

Ad. 1. In te stemmen met de concept reactie aan de minister van BZK op de consultatieversie van de Wet bestemming lichamen overledenen

Schriftelijke reactie VNG versus Gemeente Amsterdam

De reden om een eigen reactie namens Amsterdam in te dienen, is omdat enkele bepalingen in het wetsvoorstel vergaande consequenties (kunnen) hebben voor Amsterdam op ruimtelijk, ethisch en financieel vlak. De inhoud van de zienswijze is geheel in lijn met de VNG reactie, alleen gedetailleerder van aard en vanuit de Amsterdamse gemeentelijke praktijk nader toegelicht.

Consequenties van het wetsvoorstel voor Amsterdam

Bij de schriftelijke reactie is een tabel als bijlage bijgevoegd waarin artikelsgewijs aandachtspunten of wijzigingsvoorstellen worden meegegeven. Hierbij lichten we een aantal artikelen uit:

Vanuit de portefeuille zorg sluit het college in haar reactie aan bij de schriftelijke reactie vanuit de landelijke koepel GGD GHOR. Waaronder de punten dat:

- De grondslag van de gemeentelijke lijkschouw en het overlijdensonderzoek is een onderzoek naar aard, maar ook naar oorzaak van overlijden (art. 1);
- Het essentieel is dat de bevoegdheid voor het aanwijzen van de gemeentelijk lijkschouwer bij de burgemeester en dus gemeentelijk blijft. De VNG deelt deze lijn. Dit aangezien in de praktijk maar 20% van deze schouwen op verzoek van politie en 80% vanuit de zorg worden uitgevoerd. (art. 8);
- De verruiming in artikel 14 onderschrijven we, met uitzondering van de inperking van de mogelijkheden voor nieuwe, postmortale diagnostiek in de toekomst.

De burgemeester krijgt ten opzichte van de Wet op de Lijkbezorging (Wlb) in het nieuwe wetsvoorstel (Wlbo) extra bevoegdheden om de identiteit van een overledene vast te stellen (binnentreden, doorzoeken, DNA materiaal laten afnemen; Artikel 16 en 17).

Artikel 31.1: De kosten bij een begraving van gemeentewege (paragraaf 3. Overheidszorg); Als niemand maatregelen neemt tot de schouw of bestemming van het lichaam voorziet de burgemeester daarin en komen de kosten ten laste van de gemeente.

In haar reactie geeft het college mee dat het onwenselijk is dat de kosten verbonden aan het vervoer automatisch voor rekening komen van de gemeente. Specifiek vragen we een bepaling in het wetsvoorstel toe te voegen dat de rekening voor het vervoer (samen met de rekening voor het mortuarium) gaat naar de uiteindelijke opdrachtgever van de uitvaart.

Ter toelichting hierbij:

- In 50% van de gevallen wordt er na het eerste vervoer van het lichaam naar het moratorium alsnog een nabestaande gevonden die de zorgdraagt voor de bestemming.
- Het college pleit ervoor de kosten voor schouw en bestemming alleen ten laste van de gemeente te laten komen in het geval er geen nabestaande opstaat die deze verantwoordelijkheid op zicht neemt.
- Amsterdam hanteert bovendien sinds 1896 een erfpachtsysteem waarbij verkoop van grond in principe niet aan de orde is. Sinds 2016 is hier wel de mogelijkheid van eeuwigdurend erfpacht aan toegevoegd, in het geval dit als een passend aanbod door een initiatiefnemer wordt beschouwd.

Artikel 56 in combinatie met artikel 39 (aanwijzen van grond) Bijzondere begraafplaatsen en godsdienstige en levensbeschouwelijke instellingen heeft een link met het dossier 'Eeuwigdurende grafrust'.

Het begrip 'kerkgenootschap' is vervangen door een 'godsdienstige of levensbeschouwelijke instelling' teneinde ook instellingen die niet onder de definitie van kerkgenootschap vallen, recht te geven op een evenredig deel van de voor begraven bestemde grond in een gemeente.

In de schriftelijke reactie vraagt het college de reikwijdte van een levensbeschouwelijke instelling nader te definiëren. Ook wijst ze de minister op welke onwenselijke ruimtelijke consequenties deze verbreding van de definitie voor Amsterdam kan hebben. Ze onderschrijft het belang van gelijke rechten voor begraven voor verschillende

geloofsgemeenschappen. Aanvullend vragen we duidelijkheid in de wet te bieden tot waar de verantwoordelijkheid van een gemeente strekt aangaande het bieden van eigen grond binnen de gemeentegrens aan instellingen, op het moment dat er binnen het bestaande begraafaanbod hiervoor onvoldoende geschikte ruimte beschikbaar is.

Ter toelichting:

Tot nu toe is namelijk de lijn in Amsterdam geweest om binnen het bestaande begraafaanbod een zo inclusief en tegelijkertijd ruimte efficiënt mogelijk aanbod te bieden, door:

- Specifieke grafvakken en faciliteiten (zoals een rituele wasruimte) voor doelgroepen met specifieke wensen aan te bieden op de gemeentelijke begraafplaatsen;
- Op vrijwel alle particuliere begraafplaatsen inmiddels iedereen welkom is die er begraven wil worden (los van de oorspronkelijke geloofsovertuiging waarmee de begraafplaats is opgericht; zo worden op begraafplaats St. Barbara en Buitenveldert al lang niet meer alleen katholieken begraven).
- Mede naar aanleiding van de noodsituatie ten tijde van de corona pandemie, toen repatriëring van overledenen naar land van herkomst tijdelijk onmogelijk was, is in 2021 de mogelijkheid van 'begraven voor onbepaalde tijd' geherintroduceerd op de gemeentelijke begraafplaatsen De Nieuwe Ooster en De Nieuwe Noorder.

Dat er van deze laatste mogelijkheid van begraven voor onbepaalde tijd binnen het bestaande

begraafaanbod in Amsterdam nog relatief weinig gebruik wordt gemaakt, komt door het kostenaspect en onbekendheid. In het tarief van een dergelijk graf moeten de onderhoudskosten ‘voor onbepaalde tijd’ verdisconteerd worden.

- Volgens de Wlb hebben kerkgenootschappen een bijzondere aanspraak op grond met de bestemming begraven binnen een gemeente voor de vestiging van een bijzondere begraafplaats.
- In de praktijk is hiervan in Amsterdam al decennia geen gebruik meer van gemaakt (ontzuiling), maar er manifesteert zich een landelijk groeiende vraag vanuit moskeeën om eigen begraafplaatsen op te richten. Met als belangrijkste argumenten dat de 'eeuwigheid' op die manier beter geborgd kan worden en de graven voor een lager tarief kunnen worden aangeboden. Repatriëring via uitvaartpolissen naar het land van herkomst is bij de huidige en komende generaties moslims minder vanzelfsprekend (men heeft hier geleefd en wil hier begraven worden en men wil overleden familieleden kunnen bezoeken).
- Om de mogelijkheid hiertoe te vergemakkelijken is het begrip 'kerkgenootschap' in het nieuwe wetsvoorstel verruimd tot: godsdienstige of levensbeschouwelijke instelling.
- Vanuit het gelijkheidsprincipe stelt het college niet ter discussie of moskeeën onder een 'kerkgenootschaap' volgens de huidige Wlb geschaard kunnen worden. Wel vraagt ze nauwkeurig te verantwoorden wie ze vertegenwoordigt. Dit is namelijk medebepalend voor de omvang van de grond binnen het bestaande begraafaanbod in Amsterdam waar de initiatiefnemers aanspraak op kunnen maken.
- Het college geeft aan de gekozen verruiming in het wetsvoorstel te algemeen te vinden. De consequenties ervan zijn onvoldoende doordacht.
- Een levensbeschouwelijke instelling is een moeilijk af te bakenen begrip, wat kan leiden tot diverse aanspraken op de beschikbare schaarse ruimte. Bovendien zal het moeilijk zijn de grootte van de achterbannen vast te stellen.
- In steden met een grote diversiteit aan bevolkingsgroepen en levenswijzen, welke op dit moment hun dierbaren begraven volgens de mogelijkheden die Nederland hiertoe biedt (verlenging van aangekochte grafrecht termijnen), valt te verwachten dat bepaalde groepen (en afsplitsingen ervan) bij het verruimen van de mogelijkheid hiertoe een aanvraag zullen indienen voor een eigen begraafplaats, door zich te verenigingen in een levensbeschouwelijke instelling. Met alle ruimtelijke consequenties van dien.
- Het principe dat de gemeente verplicht tot medewerking aan een aanvraag voor verkoop van grond voor een eigen begraafplaats (mits die aanvraag aan de voorwaarden voldoet) heeft zijn oorsprong in de scheiding van kerk en staat, om te voorkomen dat de staat (gemeente) op geloofsinhoudelijke gronden wel of niet gaat meewerken (vrijheid van godsdienst). De scheiding van kerk en staat is dus wat anders (en veel strikter) dan een 'scheiding van levensbeschouwing en staat', en het verruimen van kerkgenootschap naar levensbeschouwelijke instelling is een zodanig verruiming dat er grote problemen worden voorzien in het beoordelen/ toetsen en honoreren van aanvragen.
- Een aanvraag vraagt op basis van de huidige en toekomstige wet om ruimtelijke afscheiding van een stuk grond (veelal met eigen opgang en faciliteiten) van een bestaande begraafplaats. Los van de exploitatieconsequenties die dit voor de begraafplaats heeft, is het vinden van geschikte locaties hiervoor problematisch in de praktijk in Amsterdam. Beschikbare begraafruimte is veelal verspreid over begraafplaatsen beschikbaar en niet als een aaneengesloten vlak dat afgestoten kan worden van een bestaande begraafplaats. Verspreid over de begraafplaats is er grafruimte genoeg gezien het teruglopende animo voor begraven ten opzichte van cremeren. Overaanbod van begraafruimte is in steden met ruimte schaarste niet gangbaar en vanuit planologisch oogpunt ook niet gewenst. Daar heeft een begraafaanbod de voorkeur waar iedereen welkom is en volgens eigen rituelen begraven kan worden, desgewenst in gescheiden grafvakken.
- Onduidelijk is of in het geval dat er geen geschikte locatie of deellocaties beschikbaar om in oppervlak waar een aanvrager recht op heeft te voorzien, er een verplichting vanuit de Wblo bestaat om grond buiten de voor begraven bestemde grond aan te wenden al dan niet binnen de gemeentegrens.
- Het raakt ook aan de vereiste vanuit de Omgevingswet van 'een evenwichtige

Een dergelijke benadering heeft parallellen met het principe van de 'woonregio' waarin Amsterdammers die zich inschrijven voor een sociale huurwoning toegang krijgen tot het aanbod in een groter gebied dan de gemeente zelf, en omgekeerd voor inschrijvers vanuit andere gemeenten in de woonregio. Naar die analogie kan ook het principe van een 'begraafregio' worden overwogen.

Ad. 2. In te stemmen met bijgevoegde raadsinformatiebrief waarin de raad wordt geïnformeerd over de schriftelijke reactie aan de minister van BZK op de consultatieversie van de Wet bestemming lichamen overledenen

Zie Ad. 1 en de inhoud van de raadsinformatiebrief (bijlage 7).

Participatie

Niet aan de orde

Financiële onderbouwing

Overige toelichting

Aangezien in dit stadium slechts de consultatieversie voor ligt, valt een totaal beeld van de financiële consequenties voor Amsterdam op dit moment nog niet te geven.
Aan de invoering van de definitieve versie van de Wet bestemming lichamen overledenen zijn financiële consequenties verbonden voor de gemeente Amsterdam. In verband hiermee heeft het ministerie van BZK een aanvullend onderzoek laten uitvoeren naar de regeldrukeffecten en bestuurlijke lasten van dit wetsvoorstel. De uitkomsten daarvan zijn op dit moment nog niet bekend. Op het moment dat het uiteindelijke wetsvoorstel van kracht wordt, wordt geïnventariseerd welke acties het vergt om dit in de werkprocessen binnen de Gemeente Amsterdam in te regelen. De wijziging van de Verordening op de stadsdelen (al dan niet mandatering taken) en de Beheersverordening begraafplaatsen en crematoria Amsterdam maken hier onderdeel van uit.

Conclusie

De genoemde beslispunten in de voordracht hebben geen financiële consequenties.

Communicatie

Binnen de gemeente: Opnemen in de te publiceren besluitenlijst

Buiten de gemeente: Opnemen in de te publiceren besluitenlijst; Gemeenteblad

Documenten

Registratienr.	Naam
AD2025-016374	College van B&W Voordracht (pdf)
AD2025-018507	1. briefreactie Gemeente Amstrdam aan BZK consultatieversie Wblo.docx (msw12)
AD2025-018508	2. Bijlage 1 bij reactiebrief Gemeente Amsterdam aan BZK consultatieversie Wblo.docx (msw12)
AD2025-018509	3. Aanbiedingsbrief BZK consultatie VNG Wblo.PDF (pdf)
AD2025-018510	4. Consultatieversie Wblo.pdf (pdf)

AD2025-018511	5. Memorie van toelichting consulatieversie Wblo.pdf (pdf)
AD2025-018512	6. Reactie VNG consultatieversie Wblo.docx (msw12)
AD2025-018513	7. Raadsinformatiebrief Reactie Adam consultatieversie Wblo.docx (msw12)
AD2025-018517	Advies (pdf)

Besluit college van burgemeester en wethouders

Conform besloten