VNG reactie op de internet consultatie versie van de Wet bestemming lichaam overledenen (hierna Wblo)

Linda Hazenkamp 5 november 2024

Inleiding

Wat gaat er veranderen

De Wet op de lijkbezorging (Wlb) uit 1991 wordt ingetrokken en vervangen door de Wblo. De planning is dat de Wblo per 1-1-2025 van kracht wordt. De belangrijkste wijzigingen die ook voor het gemeentelijk beleid consequenties kunnen hebben zijn:

- De alkalische hydrolyse als nieuwe bestemming voor het lichaam van overledenen wordt geïntroduceerd (artikel 3)
- Het gezamenlijk begraven of cremeren wordt mogelijk gemaakt (artikel 4, lid 2)
- De burgemeester krijgt extra bevoegdheden om de identiteit van een overledene vast te stellen (binnentreden, doorzoeken, DNA materiaal laten afnemen (artikelen 16 en 17)
- Er is één verlof voor de bestemming van een overledene geregeld, die geldt voor begraven, cremeren en alkalische hydrolyse (artikel 23)
- Het artikel over de voorziening in kosten door de gemeente is verduidelijkt met het aangeven om welke kosten het gaat en er kunnen nadere regels worden gesteld over de uitbreiding van deze kosten (artikel 31, leden 1 en 3).
- De procedure voor en aanwijsvereiste door de gemeenteraad van de vestiging van een begraafplaats wordt uitgebreid naar crematoria en hydrolysatoria.
- De vergunningplicht die al bestond voor de realisatie van een begraafplaats of crematorium wordt uitgebreid naar een hydrolysatorium (artikelen 38 t/m 40)
- Het begraven binnen 24 uur wordt mogelijk gemaakt (artikel 27 in combinatie met artikel 55)
- Er komt een meldingsplicht voor grootschalige ruimingen van graven, zodat een gemeente daarop toezicht kan houden als zij daartoe aanleiding ziet (artikel 49)
- De periode van grafrust voor een onbekende overledene wordt verlengd van 40 naar 50 jaar. (artikel 50)
- Het begrip “kerkgenootschappen” in artikel 56 is vervangen door een “godsdienstige of levensbeschouwelijke instelling” teneinde ook instellingen die niet onder de definitie van een kerkgenootschap vallen recht te geven op een evenredig deel van de voor begraven bestemde grond in een gemeente.
- De gemeente krijgt de mogelijkheid om toezichthouders aan te stellen die toezicht kunnen houden op het verlenen van en het beschikken over de juiste vergunningen. (artikel 83)

1. Vragen en opmerkingen bij een aantal artikelen

Over het algemeen kan de VNG instemmen met de Wblo. Wel hebben wij een aantal vragen en opmerkingen over de onderdelen van de wet die gemeenten direct raken.

Artikel 8 benoeming schouwartsen en inschrijving register

Het college van B en W is verantwoordelijk voor het benoemen van voldoende schouwartsen die ingeschreven moeten zijn in een register als forensisch arts. Er is echter in sommige regio's een groot tekort. In 2022 is een noodmaatregel ingesteld waardoor ook andere artsen onder supervisie worden ingezet om de lijkschouw uit te voeren. Deze maatregel zou voor een jaar van kracht zijn. Het tekort is onverminderd groot. Wat betekent dit voor de gemeentelijke opdracht op grond van artikel 8? Heeft de wetgever overwogen om het takenpakket van forensische artsen te verminderen bijvoorbeeld door voor bepaalde doelgroepen de schouw niet meer verplicht te stellen?

Artikel 25 Doodsoorzakenstatistiek
Het CBS is verantwoordelijk voor het maken van statistieken over alle overleden personen in Nederland en hun doodsoorzaken. Daartoe moet de behandelend arts of de gemeentelijk schouwarts zo spoedig mogelijk na de afgifte van de verklaring van natuurlijk overlijden opgave van de doodsoorzaak doen aan het CBS door middel van een vastgesteld B formulier. Dit kan zowel schriftelijk als elektronisch.
Volgens de wet hebben de gemeente en de uitvaartondernemer geen rol.
De praktijk is echter een stuk weerbarstiger. We signaleren het volgende knelpunt:
De keuzemogelijkheid om het B formulier schriftelijk of digitaal aan te leveren in combinatie met de mogelijkheid om digitaal de verklaring van overlijden (a-formulier) in te dienen, maken dat steeds minder ingevulde B-formulieren het CBS bereiken.

<u>Schriftelijke route</u>
Nu gaat het B-formulier in een gesloten envelop van de schouwarts via de uitvaartondernemer naar de gemeente en vervolgens naar het CBS. De uitvaartondernemer is hierbij slechts een doorgeefluik. Ook de gemeente heeft hierbij geen rol meer, mits er gebruik gemaakt wordt van de nieuwe B-formulieren met daarop een Burgerservicenummer (BSN). Als de schouwarts een oud B-formulier gebruikt heeft de gemeente nog wel een taak. Zij vermelden, bij gebrek aan een BSN, op de envelop een code waarmee het CBS verschillende statistische bestanden met elkaar kan linken. Om dit papieren proces te verbeteren is het dus zaak om de oude B-formulieren uit de roulatie te halen. De route via de uitvaartondernemer en de gemeente kan dan komen te vervallen en de schouwarts kan het B-formulier rechtstreeks aan het CBS sturen.
Wij verzoeken de minister om hiervoor afspraken te maken met het CBS.

<u>Digitale route</u>
Bij digitale aanlevering is de kwaliteit van de aangeleverde informatie hoger, de kans op verlies kleiner en zijn de verwerkingskosten lager. Duidelijk is dat digitale aanlevering van de gegevens door de schouwarts aan het CBS de meest gewenste route is. Digitale aanlevering is op dit moment echter nog niet wettelijk verplicht, mede omdat niet alle artsen nu digitaal kunnen aanleveren.
Het zevende lid van artikel 25 biedt een mogelijkheid om de elektronische verzending bij regeling te verplichten. De VNG verzoekt de minister dit zo spoedig mogelijk in overleg te regelen en daartoe in overleg te gaan met het CBS en met artsenverenigingen.

Artikel 27 in combinatie met artikel 55 begraven binnen 24 uur
We kunnen ons vinden in het uitgangspunt dat begraven binnen 24 uur mogelijk moet zijn en dat een begrafenis op iedere dag van de week plaats moet kunnen vinden. Daarbij vinden wij het van belang dat de gemeente in haar verordening de grenzen en de beperkingen kan vastleggen met het oog op bijvoorbeeld (formatie) capaciteit en de zondagsrust.

Artikel 31. Voorziening in de kosten door de gemeente
1. “De kosten verbonden aan het vervoer, bewaren, verzorgen en de bestemming van het lichaam van een overledene waarvoor de burgemeester zorg draagt, daaronder begrepen lichamen die uit zee worden aangebracht, komen ten laste van de gemeente waar het lichaam zich bevindt voor zover deze kosten anders ten laste van de in artikel 6 bedoelde persoon waren gekomen.
2. Voor zover de nalatenschap niet toereikend is om de in het eerste lid bedoelde kosten te voldoen, kan de gemeente deze kosten verhalen op de bloed- en aanverwanten die krachtens de artikelen 392 tot en met 396 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek tot onderhoud van de overledene verplicht zouden zijn geweest, dan wel de werkgever indien en voor zover kosten van de bestemming van het lichaam van de overledene op grond van artikel 720, eerste lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek voor diens rekening komen. Paragraaf 6.5 van de Participatiewet is van overeenkomstige toepassing.
3. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen de in het eerste lid bedoelde kosten die ten laste van de gemeente komen, worden uitgebreid.”

Lid 1 van dit artikel is niet nieuw. Wel wordt nu verduidelijkt om welke kosten het gaat.
Het vervoer is, en wordt opnieuw in 2025 landelijk door de politie in zaakwaarneming (artikel 6:198 Burgerlijk Wetboek (BW) via een aanbesteding geregeld. Wanneer er geen sprake is van een verdacht overlijden, zijn de kosten van het vervoer voor de gemeente waar het lichaam is gevonden. Is er wel sprake van een verdacht overlijden, dan zijn de kosten voor rekening van de politie. Zie linken
https://vng.nl/sites/default/files/brieven/2015/attachments/20150324_bijlage_schema-kostenverdeling-niet-natuurlijke-dood.pdf en
https://vng.nl/sites/default/files/brieven/2015/attachments/20150324_bijlage_toelichting-schema-kostenverdeling-niet-natuurlijke-dood.pdf
Maar de praktijk is vaak weerbarstiger. De gemeente krijgt vaak de rekening van het vervoer van de overledene dat de politie in zaakwaarneming heeft uitgevoerd, terwijl er helemaal geen sprake is dat de burgemeester de zorg draagt voor de overledene. Er is dan niet voldaan aan het eerste lid. De politie die meestal als eerste bij het lichaam is, heeft vaak niet de tijd om te onderzoeken of er familie is. Al in het mortuarium blijkt er familie te zijn die het lichaam komt ophalen. Niettemin krijgt de gemeente de rekening voor het vervoer naar het mortuarium en de rekening voor de dagen dat het lichaam in het mortuarium heeft gelegen en moet die zien te verhalen. Mede daardoor blijft de discussie tussen de politie en sommige gemeenten bestaan over het betalen van de rekening.
Een oplossing zou kunnen zijn dat de rekening voor het vervoer niet naar de gemeente gaat, maar afgegeven wordt in het mortuarium en tezamen met de rekening voor het verblijf in het mortuarium tezamen wordt overhandigd aan de nabestaanden als die het mortuarium bezoeken. De VNG verzoekt u deze mogelijke oplossing met de politie te bespreken.

De VNG heeft voorts een vraag over lid 3. Dit is een nieuw lid. Kan worden toegelicht op welke kosten wordt gedoeld. Zoals het nu is geformuleerd kunnen gemeenten te maken krijgen met extra kosten waarop zij geen invloed hebben.

<u>Stijgende kosten</u>

In het algemeen signaleren gemeenten dat het aantal gemeentelijke uitvaarten in absolute zin stijgt en daarmee ook de kosten. Uit een onderzoek door het Algemeen Dagblad in 2024 onder 190 gemeenten blijkt dat het aantal gemeentelijke uitvaarten tussen 2019 en 2023 in die periode met bijna 20% is toegenomen, vooral in de grotere steden. Als redenen worden door gemeenten genoemd: eenzaamheid, sociaal isolement, verstoorde familieverhoudingen en het gegeven dat steeds minder mensen een uitvaartverzekering hebben geregeld.
Uit de praktijk blijkt ook dat gemeenten van het verhaalrecht op grond van lid 2 vaak onvoldoende gebruik (kunnen) maken omdat de kosten van de ambtelijke inspanning om nabestaanden te achterhalen en hen te bewegen de rekening alsnog te betalen hoger zijn dan de te verhalen kosten. Vanwege de gemeentelijke verantwoordelijkheid op grond van artikel 31 vraagt de VNG de minister van BZK om inzicht in de omvang en de ontwikkeling van de vergoeding van deze kosten in de algemene uitkering van het gemeentefonds.

Artikel 44 Particulier graf
De VNG kan zich vinden in de keuze van de wetgever om het eeuwigdurend grafrecht niet in de wet vast te leggen. We zijn van mening dat het grafrecht voor onbeperkte tijd (derde lid) hiervoor een goed alternatief is. Gemeenten worstelen nu al vaak met de exploitatie van gemeentelijke begraafplaatsen omdat het aantal begravingen al jaren daalt. Het eenmalig afkopen van een eeuwigdurend grafrecht zal de kosten van onderhoud en instandhouding van een graf niet dekken.

Artikel 56 in combinatie met artikel 39 Bijzondere begraafplaatsen en godsdienstige en levensbeschouwelijke instellingen

Lid 1
Een godsdienstige of levensbeschouwelijke instelling is gerechtigd tot het hebben van een of meer bijzondere begraafplaatsen tot een zodanige uitgestrektheid, als overeenkomt met een redelijk deel van de grond die in de gemeente voor begraafplaatsen bestemd is. De gemeenteraad kan aan een bedoelde instelling op haar verzoek toestaan grotere of meer begraafplaatsen te hebben, onverminderd het recht van andere godsdienstige of levensbeschouwelijke instellingen.

Definitie in de wet
godsdienstige of levensbeschouwelijke instelling: een kerkgenootschap als bedoeld in artikel 2 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, met inbegrip van een onderdeel daarvan, of een andere godsdienstige of levensbeschouwelijke gemeenschap, met inbegrip van een onderdeel daarvan;

Het begrip kerkgenootschappen is vervangen door een godsdienstige of levensbeschouwelijke instelling. Hiervoor is gekozen omdat bijvoorbeeld moskeeën niet vallen onder het begrip kerkgenootschap en zij willen vaak een Islamitische begraafplaats.
De VNG vraagt zich af of de nieuwe definitie er niet toe zou kunnen leiden dat het aantal instellingen dat een eigen of deel van een bestaande begraafplaats claimt, wordt uitgebreid. Voor gemeenten zal het moeilijk zijn om te bepalen hoe groot de achterban van dergelijke instellingen is en daarmee wordt het ook heel moeilijk om te bepalen op welke deel van de voor begraven beschikbare grond in de gemeente deze organisaties recht zouden kunnen hebben. Mogelijk leidt deze definitie ook tot versnippering van de beschikbare grond voor begraafplaatsen en heeft de gemeente onvoldoende juridische instrumenten om hier keuzen in te maken. Uit de M.v.t. blijkt dat

de wetgever zich dit dilemma wel realiseert, maar het verder aan de gemeente overlaat om hier een weg in te vinden.
Wij vragen ons af hoe dit juridisch precies zit. Moeten we de toelichting zo lezen dat de gemeente zelf mag bepalen of zij vindt dat een instelling gericht is op de belijdenis van godsdienst en levensovertuiging. En kan die instelling een eventueel afwijzend besluit van de gemeente aanvechten als zij het er niet mee eens is?
Voorts hebben wij nog een vraag over het tweede lid waarin staat dat de gemeente de grond voor een begraafplaats desgevraagd op redelijke voorwaarden in eigendom overdraagt aan de instelling. Is de gemeente gehouden de grond voor een begraafplaats ter beschikking te stellen en daarbij een commercieel tarief te hanteren, omdat het anders neerkomt op staatsteun?

Artikel 83 Aanwijzing toezichthouders voor toezicht op de naleving van normen
In de Wlb is momenteel geen grondslag opgenomen op grond waarvan de gemeente toezichthouders kan aanwijzen voor het toezicht op de naleving van de normen uit de artikelen 40, 47,49,57,66 4e lid en 69 4e lid. Dat wordt met dit wetsvoorstel alsnog geregeld. Onze vraag is in hoeverre wordt het aanwijzen van toezichthouders een verplichting voor gemeenten?

Hoofdstuk 10 Buitengewone omstandigheden (artikel 79 t/m 82)
De VNG vraagt zich af of dit staatsnoodrecht wel voldoende duidelijk is uitgewerkt in de wet. Wij zouden op de volgende vragen graag antwoord willen hebben. Tot hoever reikt dit noodrecht? Op welke wijze worden gemeenten betrokken bij het besluit van de minister van BZK om het staatsnoodrecht in werking te laten treden. Hoe worden gemeenten van de ontwikkelingen op de hoogte gehouden?

2. Uitvoeringsconsequenties voor gemeenten (paragraaf 7.3) M.v.t.)

De wetgever stelt dat de Wblo geen nieuwe verplichtingen voor gemeenten bevat. De genoemde taken zijn een voortzetting van de taken die zij al in de huidige Wlb hebben. Wel brengt het wetsvoorstel 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.
Impliciet wordt gesteld dat de regeldruk voor gemeenten beperkt is.
De VNG verwacht wel extra regeldruk en dus kosten voor gemeenten. Een uitvoeringstoets kan hier meer inzicht in geven.

3. Financiering van de extra uitvoeringslasten bij gemeenten als gevolg van de Wblo

We zien als gevolg van de Wblo voor de gemeenten extra uitvoeringslasten en bijkomende kosten. Niet alle kosten voor gemeenten zijn in dit wetsvoorstel geraamd. Er wordt te vaak van uitgegaan dat de kosten “verwaarloosbaar” zijn of niet geraamd kunnen worden. Wij zijn het hiermee niet eens. Gemeenten moeten geringe kosten ook vergoed krijgen. Vele niet vergoede geringe kosten tellen op tot grotere bedragen en tekorten. In dit verband willen we ook graag wat meer inzicht in hoe gemeenten nu worden gefinancierd voor de huidige taken van de Wlb en inzicht hebben of de huidige financiering toereikend is.

Hieronder volgt een overzicht van de maatregelen die gemeenten extra geld gaan kosten. In rood hebben we aangegeven bij welke maatregelen de kosten ofwel niet geraamd zijn dan wel uit de tekst niet blijkt of de beschikbare middelen al dan niet naar het gemeentefonds gaan. Voor de maatregelen die waar gemeenten voor verantwoordelijk worden en die niet geraamd zijn, verzoeken wij u om dit alsnog te doen:

- Uitbreiding van de onderzoeksmogelijkheden van schouwartsen om strafbare feiten op te sporen en aanbrengen van een identificerend middel aan het lichaam. Hiervoor is structureel € 3,23 mln per jaar in het gemeentefonds beschikbaar
- Een begraven niet geïdentificeerde overledene mag pas na 50 jaar worden geruimd (artikel 50); extra onderhoudskosten graf. De totale kosten hiervan worden geraamd op maximaal €64.000 per jaar. Niet duidelijk is of dit bedrag naar het gemeentefonds gaat.
- Besluitvorming t.a.v. vestiging van een hydrolysatorium (o.a. artikel 40) en meer vergunningaanvragen. Kosten niet geraamd
- Nieuwe regeling voor gemeentelijk toezicht op grootschalige ruimingen van graven; extra kosten voor gemeentelijk toezicht. Kosten niet geraamd
- Openstelling van reguliere rechtsgang conform de artikelen 7:1 en 8:1 Awb tegen besluiten van de gemeenteraad en B en W. Gevolg: meer bezwaarschriften. Kosten niet geraamd
- Begraven binnen 24 wordt mogelijk, hetgeen betekent dat begraafplaatsen vaker en langer gelegenheid tot begraven zullen moeten geven. Kosten niet geraamd.

Een goede monitoring van de kostenontwikkeling voor gemeenten als gevolg van de invoering van de nieuwe wet achten wij van belang.